# Zwischen Dschirga, Frauenrechten und lokaler Regierungsführung

Entwicklungszusammenarbeit in einer Stammesgesellschaft



# Zwischen Dschirga, Frauenrechten und lokaler Regierungsführung

## Entwicklungszusammenarbeit in einer Stammesgesellschaft

Das FATA-Entwicklungsprogramm

Ein Beispiel aus 70 Jahren deutsch-pakistanischer Zusammenarbeit

Kofinanziert von der Europäischen Union

Im Auftrag des

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Durchgeführt von:

giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

# Zwischen Dschirga, Frauenrechten und lokaler Regierungsführung
## Entwicklungszusammenarbeit in einer Stammesgesellschaft

Das FATA-Entwicklungsprogramm
Ein Beispiel aus 70 Jahren deutsch-pakistanischer Zusammenarbeit

Peer Gatter und Gabriele Rzepka

Unter Mitarbeit von
Katja Mielke, Joscha Oelgemöller,
Zine Homburger, Mohammad Aurangzeb Khan
und Conrad Schetter

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
2022



Autoren: Dr. Peer Gatter und Gabriele Rzepka

In den vergangenen beiden Jahren hat eine Reihe von Personen an der Entstehung dieses Buches mitgewirkt und zu verschiedenen Kapiteln beigetragen, diese fortgeschrieben oder überarbeitet. Dies sind Dr. Katja Mielke (Kap. V & VIII), Joscha Oelgemöller und Prof. Dr. Conrad Schetter (Kap. IV), Zine Homburger (Kap. III & Mitarbeiterinterviews) und Mohammad Aurangzeb Khan (Partnerinterviews).

Lektorat: Dorothea Gatter und Dr. Wulf Gatter, Birgit Krammer, Zine Homburger, Joscha Oelgemöller, Dr. Nathalie Duong Sung, Svenja Rogg und Luisa Desch.

Gestaltung: Stéphane Herbert / Globe Vision

Kartographie & Schaubilder: Volker Mantel / Media Design

Das FATA-Entwicklungsprogramm wird von der Europäischen Union (EU) und der Bundesrepublik Deutschland finanziert. Das Programm wurde vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) beauftragt und wird von der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH durchgeführt. Politischer Partner des Programms ist die Planungs- und Entwicklungsabteilung der Provinzregierung von Khyber Pakhtunkhwa, Pakistan. Der Inhalt dieser Veröffentlichung liegt in der alleinigen Verantwortung der GIZ und der Autoren und spiegelt nicht zwangsläufig die offizielle Position der EU oder des BMZ wider. Ländergrenzen oder Namen geben nicht unbedingt die offizielle Position der EU, des BMZ oder der GIZ wieder. Die verwendeten Karten dienen der Veranschaulichung und implizieren keinerlei Position zum rechtlichen Status eines Landes oder Territoriums oder zum Verlauf von Grenzen.

Titelbild: Dschirga von Stammesältesten in Ganj Garee, Khyber Distrikt.
Rückseite: Frauen bei einer politischen Veranstaltung, S. 4: Faisal Moschee in Islamabad, S. 6: Wandmalerei in der Zitadelle von Lahore.

Herausgeber:
Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sitz der Gesellschaft
Bonn und Eschborn

Friedrich-Ebert-Allee 36 + 40
53113 Bonn
Telefon: +49 228 44 60-0
Fax: +49 228 44 60-17 66

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn
Telefon: +49 6196 79-0
Fax: +49 6196 79-11 15

E-Mail: info@giz.de
Internet: www.giz.de

Verantwortlich: Dr. Peer Gatter
Leiter des FATA-Entwicklungsprogramms

ISBN: 978-3-9823448-0-5 (Onlineausgabe)



*Über allen Gipfeln*
*Ist Ruh',*
*In allen Wipfeln*
*Spürest Du*
*Kaum einen Hauch;*
*Die Vögelein schweigen im Walde.*
*Warte nur, balde*
*Ruhest Du auch.*

***Wanderers Nachtlied***
**Johann Wolfgang von Goethe**
(1749-1832)

*Stille ist des Mondlichts Traum,*
*Still ein jeder Zweig am Baum,*
*Stumm des Tales Sänger nun,*
*Stumm die grünen Hügel ruhn.*
*Die Natur, ganz unbewußt*
*Schlummert an des Abends Brust.*
*Schweigens Zauber wandelt nun*
*Neckars Rauschen selbst in Ruhn.*
*Zieht der stumme Zug der Sterne*
*Ohne Glockenklang zur Ferne,*
*Berg und Strom und Feld in Stille,*
*In sich ruht der ew'ge Wille.*
*Mein Herz, sei still – auch du…*
*Laß den Gram – schlaf nun in Ruh.*

***Ein Abend – am Ufer des Neckar***
**Sir Muhammed Iqbal**
(1873-1938)



S.E. Mahmood Khan
Chief Minister und Regierungschef
der Provinz Khyber Pakhtunkhwa

Deutschland und Pakistan pflegen eine langjährige Partnerschaft, die im Oktober 2021 festlich begangen wurde, als wir gemeinsam den 70. Jahrestag der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen beiden Ländern feierten. Diese enge Freundschaft hat in den vergangenen Jahrzehnten viele wichtige Entwicklungsinitiativen hervorgebracht und insbesondere die Provinz Khyber Pakhtunkhwa hat von gemeinsamen Projekten in Bereichen wie Berufsbildung, Gesundheit, Grundbildung, Aufforstung, Infrastruktur, Guter Regierungsführung, nachhaltigen Lebensgrundlagen und der Unterstützung von Geflüchteten und Binnenvertriebenen profitiert.

Ein Beispiel für diese vorbildliche Zusammenarbeit ist das von der GIZ durchgeführte FATA-Entwicklungsprogramm, das sich gemeinsam mit dem Planning and Development Department von Khyber Pakhtunkhwa der Entwicklung der Merged Areas verschrieben hat. Gemeinsam haben wir uns auf eine Reise hin zu nachhaltigem Wachstum und Entwicklung begeben.

Die Integration der Stammesgebiete unter Bundesverwaltung (FATA) in die Provinz Khyber Pakhtunkhwa ebnete den Weg dafür, die Stammesdistrikte auf eine Entwicklungsstufe mit dem Rest Pakistans zu bringen. Daher hat die Regierung von Khyber Pakhtunkhwa erhebliche Anstrengungen zur Einführung rechtlicher und institutioneller Reformen in den heute „Merged Areas“ genannten Gebieten unternommen. Um den Menschen die Vorteile dieser Integration nahezubringen, haben wir uns an Gemeinden, Behörden, religiöse Führer, Eltern, Lehrer, Schüler, Jugendliche, lokale Medien, Regierungsstellen und Sicherheitsbehörden gewandt, um so das Bewusstsein für die Bedeutung eines neuen lokalen Regierungssystems zu schärfen und die Erbringung von Dienstleistungen in allen Stammesdistrikten zu verbessern. Dazu setzt die Regierung von Khyber Pakhtunkhwa ihr Versprechen um, als Kernwerte Guter Regierungsführung in der gesamten Provinz Frieden, Freiheit, Gleichheit und soziale Gerechtigkeit zu fördern. Dies schließt auch die Merged Areas mit ein.

Ich möchte dem FATA-Entwicklungsprogramm meinen herzlichen Dank für die wertvolle Unterstützung verschiedener Regierungsstellen während des letzten Jahrzehnts aussprechen. Gemeinsam konnten wir so öffentliche Dienstleistungen in den Stammesdistrikten und Sub-Divisions der Merged Areas verbessern. Dies umfasst die Unterstützung des Programms bei der Umsetzung internationaler Best Practices im Gesundheits- und Bildungssektor, bei der Entwicklung von Gemeinden und deren Vernetzung mit dem Staat durch Dialog sowie in der Reform der lokalen Verwaltung unter Beteiligung der Öffentlichkeit auf verschiedenen Ebenen.

Abschließend möchte ich die Verdienste des deutschen FATA-Entwicklungsprogramms würdigen, die mit der Veröffentlichung dieses Buches erstmals umfassend dargestellt werden. Neben einem Blick auf die Geschichte und Kultur der ehemaligen Stammesgebiete unter Bundesverwaltung werden hier auch unsere gemeinsamen Erfolge und unser gemeinsamer Einsatz für eine nachhaltige Entwicklung in dieser seit Langem marginalisierten Region präsentiert. Gemeinsam setzen wir uns für eine bessere Zukunft der Menschen in den Merged Areas ein.



Pakistan ist ein faszinierendes Land mit vielen Facetten, das zu den ältesten Partnerländern der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH in Asien zählt. Bereits mit Gründung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) im Jahr 1961 wurden erste gemeinsame Projekte ins Leben gerufen.



**Thorsten Schäfer-Gümbel**
Sprecher des Vorstandes,
Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit

Neben Infrastrukturmaßnahmen, wie etwa dem Bau von Bewässerungskanälen zur Förderung der Landwirtschaft im Punjab oder dem Ausbau des Trinkwassernetzes zur Stadtentwicklung im Sindh, fokussierte sich das Engagement der GIZ schon früh auf Themen, die teils noch heute die Zusammenarbeit prägen: Dazu zählen etwa Grund- und Berufsbildung, Gesundheit und ländliche Entwicklung, Energieeffizienz und nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, aber auch die Frauenförderung.

Über die vergangenen sechs Jahrzehnte hinweg wurden zahllose Entwicklungsprojekte durchgeführt und die gemeinsamen Initiativen immer wieder an neue Herausforderungen und sich verändernde soziale, wirtschaftliche wie auch ökologische Rahmenbedingungen angepasst. So kamen in den letzten Jahren neue Themen und Schwerpunkte hinzu: Diese sind etwa Gute Regierungsführung und Soziale Sicherung, erneuerbare Energien, der Schutz natürlicher Lebensgrundlagen sowie die Anpassung an den Klimawandel.

Ein Beispiel für die langjährige und vertrauensvolle Zusammenarbeit mit Pakistan ist das FATA-Entwicklungsprogramm, das die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit im Auftrag des BMZ in der Provinz Khyber Pakhtunkhwa im Nordwesten des Landes umsetzt. Hier arbeitet die GIZ seit 2009 eng mit ihren lokalen Partnerinnen und Partnern an der Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung in den Stammesgebieten entlang der gebirgigen Grenze zu Afghanistan. In dieser heute „Merged Areas" genannten Region liegt ein besonderes Augenmerk auf der Verbesserung staatlicher Dienstleistungen in den Sektoren Bildung und Gesundheit sowie auf der Reintegration von Binnenvertriebenen. Durch die Förderung von Bürgerbeteiligung und Selbstverwaltung, wie auch eines staatlich-zivilgesellschaftlichen Dialogs zur Entwicklungsplanung, unterstützt das Programm die politische und administrative Integration der bis 2018 weitgehend autonomen und von zahlreichen Konflikten geprägten Stammesdistrikte in die Provinz Khyber Pakhtunkhwa.

Von Beginn an war das FATA-Entwicklungsprogramm auch ein Beispiel für eine gelungene und enge europäische Kooperation. So wurde das Vorhaben in seinen ersten beiden Phasen durch die staatlichen Entwicklungsagenturen Frankreichs und der Schweiz unterstützt. Seine derzeit laufende dritte Phase wird durch die Europäische Union kofinanziert.

Das vorliegende Buch gibt nicht nur tiefe Einblicke in die Geschichte, die Kultur und die reichen Traditionen der Menschen in den Stammesgebieten, es legt auch ein beredtes Zeugnis über die facettenreiche Arbeit der GIZ und ihrer Partnerinnen und Partner in Pakistan ab. Es erzählt von gemeinsam bezwungenen Herausforderungen und gemeinschaftlich errungenen Erfolgen. In diesem Sinne wünsche ich Ihnen eine interessante Lektüre.







# Kooperation jenseits der Schlagzeilen

# I. Kooperation jenseits der Schlagzeilen

In der Medienberichterstattung werden Pakistans Stammesgebiete meist mit bewaffneten Konflikten und Extremismus in Verbindung gebracht. Es ist nicht leicht, sich ein unvoreingenommenes Bild von den Menschen und ihrem Leben in dieser abgelegenen und verarmten Region an der Grenze zu Afghanistan zu machen. Die Nöte, Sorgen und Hoffnungen der lokalen Bevölkerung wie auch ihre einzigartige Kultur finden in der Presse wenig Raum. Selbst ein Großteil der Menschen in Pakistan kennt diese Region kaum. Im Folgenden soll daher versucht werden, einen Blick in diese Landschaft zu eröffnen – aus Perspektive der deutsch-pakistanischen Entwicklungszusammenarbeit.

Vor drei Jahren habe ich die Leitung des FATA-Entwicklungsprogramms übernommen und bin dafür sehr dankbar. Für mich als Islamwissenschaftler und Politologen gehören die Stammesgebiete zu den ungewöhnlichsten und spannendsten Regionen der Welt. Ich kenne diese Gegend bereits aus den frühen 1990er Jahren, als ich als Journalist in Afghanistan und Pakistan unterwegs war, in einer Zeit als dieses Grenzland noch ein semi-autonomes Territorium war und hier Stammesführer unter Aufsicht sogenannter „*Political Agents*" der pakistanischen Regierung die Geschicke lenkten. Das hilft mir, die Menschen, ihre Kultur und Geschichte ein wenig besser zu verstehen, denn heute ist es uns aufgrund der angespannten Sicherheitslage nicht mehr möglich, in die Stammesgebiete zu reisen.

Das FATA-Entwicklungsprogramm ist ein Beispiel für die erfolgreiche, seit 70 Jahren bestehende Kooperation zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Pakistan. Seit 2009 setzt die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) das Programm in der Grenzregion zu Afghanistan in enger Zusammenarbeit mit der pakistanischen Regierung um. Es gehört in Pakistan zu den Entwicklungsmaßnahmen mit der längsten Laufzeit und befindet sich derzeit in seiner dritten Phase. In der Vergangenheit wurde das Programm von der Agence Française de Développement (AFD) und der Schweizer Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) kofinanziert. Gegenwärtig führt das FATA-Entwicklungsprogramm auch die von der Europäischen Union und dem BMZ finanzierte Initiative „*Aid to Uprooted People in Pakistan*" (AUP) durch, um die Wiedereingliederung von Binnenvertriebenen in den Stammesgebieten zu fördern und ein günstiges Umfeld für deren Rückkehr zu schaffen.



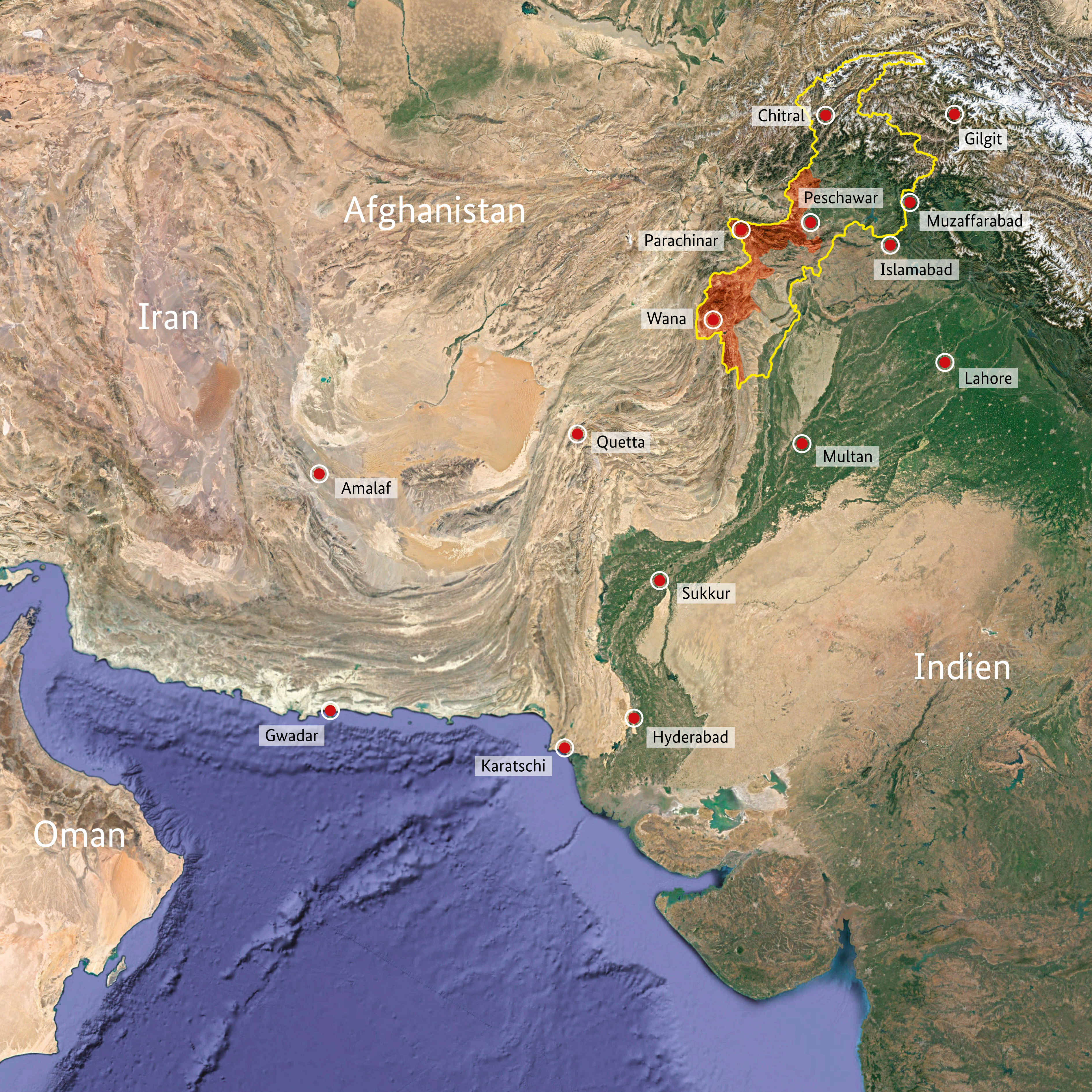
**Dr. Peer Gatter**
Leiter des FATA-Entwicklungsprogramms
Peschawar und Islamabad

Deutschland gehört zu den wenigen Partnern Pakistans, die das Land auch bei der Entwicklung der Stammesgebiete unterstützen. Diese standen bis in das Jahr 2018 als „*Federally Administered Tribal Areas*", kurz FATA, unter pakistanischer Bundesverwaltung. 2018 integrierte Pakistan diese Region als „*Merged Areas*" (zusammengeführte Gebiete) in die benachbarte Provinz Khyber Pakhtunkhwa. Mit dem FATA-Entwicklungsprogramm unterstützen wir unsere pakistanischen Partner vor und nach dieser Zusammenführung, die Herausforderungen in der Region zu meistern. Dies besonders in den Bereichen Gesundheit und Bildung, aber auch in der Umsetzung von Verwaltungsreformen, der Dezentralisierung und im staatlich-zivilgesellschaftlichen Dialog.

## Kleiner geschichtlicher Exkurs

Um die gegenwärtige Situation, die Kultur und die Bedürfnisse der Menschen in den Merged Areas zu verstehen, bedarf es eines kleinen geschichtlichen Rückblicks in diese Region mit ihren althergebrachten Traditionen. Der Khyber-Pass war seit jeher das Tor zwischen West- und Südasien. Viele Zivilisationen und Eroberer haben hier in den vergangenen drei Jahrtausenden ihre Spuren hinterlassen: darunter Alexander der Große, die Gandhara-Kultur,

Vorhergehende Doppelseite: Schulweg im Dorf Kata Kushta entlang der Schienen der stillgelegten Khyber-Bahn.
Rechts: Das fruchtbare Industal durchzieht ganz Pakistan, vom Arabischen Meer bis zum Himalaya. An den westlichen Ausläufern dieses Gebirgszuges liegt die Provinz Khyber Pakhtunkhwa (gelb) mit den 2018 in diese integrierten Stammesgebieten (orange). Image Landsat/Copernicus, 2021 Google.


Chitral
Gilgit
Afghanistan
Peschawar
Muzaffarabad
Parachinar
Islamabad
Iran
Wana
Lahore
Quetta
Multan
Amalaf
Sukkur
Indien
Gwadar
Hyderabad
Karatschi
Oman



buddhistische Pilger, zentralasiatische Horden, Handlungsreisende aus aller Herren Länder, islamische Armeen und nicht zuletzt britische Kolonialtruppen. Ein Großteil dieser Invasoren und Reisenden kümmerte sich wenig um die Bevölkerung der Region, solange der Karawanenverkehr auf der südlichen Seidenstraße, die hier über den Khyber-Pass führte, nicht unterbrochen wurde. In diesem zerklüfteten, feindseligen und rohstoffarmen Gebiet war es den jeweiligen Herrschern kaum möglich, Verwaltungsstrukturen aufzubauen oder Steuern zu erheben. Die paschtunischen Stämme und Clans, die hier seit jeher lebten, konnten so bis heute ihre Eigenständigkeit und einen Großteil ihrer Traditionen und Bräuche bewahren. Sie beruhen auf einem uralten Gesellschaftskodex, dem *Paschtunwali*.

Bevor das Gebiet unter den Einfluss des Islam geriet, war es von einem griechisch-buddhistischen Synkretismus geprägt, der indische, persische und hellenistische Einflüsse verschmolz. Während der südlich gelegene Sindh bereits 711 von den Arabern erobert wurde und sich der Islam dort schon unter dem Kalifat der Umayyaden langsam ausbreitete, wurden die Stammesgebiete entlang der pakistanischen Grenze zu Afghanistan erst drei Jahrhunderte später durch die Indienfeldzüge des Turkvolkes der Ghaznaviden nach und nach islamisiert. Doch noch Marco Polo, der die Region Ende des 13. Jahrhunderts bereiste, berichtete von der Götzenanbetung in Peschawar.



Mit der Entdeckung des Seewegs nach Indien im Jahr 1498 und dem anschließenden Aufstieg der portugiesischen, niederländischen und englischen Seefahrt verlor der Khyber-Pass immer mehr an Bedeutung für den Handel zwischen Südasien und Europa. Geostrategisch blieb die Region jedoch weiterhin ein wichtiges und oft umkämpftes Grenzgebiet. Im Jahr 1600 wurde die Britische Ostindien-Kompanie gegründet und dehnte ihren Einfluss langsam auf den gesamten indischen Subkontinent aus. Was als Handelsunternehmen begann, wurde bald zu einem Streben nach territorialer Expansion. In der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts wurde die Britische Ostindien-Kompanie zur dominierenden Macht auf dem Subkontinent und begründete eine fast 200-jährige Kolonialherrschaft über die Region. Mit der Ausweitung der britischen Herrschaft auf das heutige Khyber Pakhtunkhwa kollidierten die britischen Interessen bald mit afghanischen Gebietsansprüchen und russischen Expansionsbestrebungen („*Great Game*"). Drei anglo-afghanische Kriege wurden hier zwischen 1839 und 1919 ausgefochten, in deren Folge der Verlauf der heutigen internationalen Grenze festgelegt wurde. Die Demarkationslinie zwischen den beiden Interessensphären verläuft so bis heute direkt durch die Siedlungsgebiete der paschtunischen Stämme, die zu beiden Seiten des Khyber-Passes leben. Die Stammesgebiete kamen jedoch nie vollständig unter britische Herrschaft und blieben eine Pufferzone. Die Briten etablierten mit der sogenannten „*Frontier Crimes Regulation*" ein System der indirekten Herrschaft über die paschtunischen Stämme – ein System, das politische Kontrolle über Rechtsstaatlichkeit stellte und den Stämmen grundlegende Rechte verwehrte.

Auch nach der Unabhängigkeit Pakistans im Jahr 1947 blieb die Frontier Crimes Regulation zunächst in Kraft. Die Stammesgebiete behielten ihren halbautonomen Status mit stammeseigenen Machtstrukturen. Als Pakistan 1973 eine neue Verfassung erhielt, galt sie nicht für diese Grenzregion, die fortan als „*Federally Administered Tribal Areas*" (FATA) bezeichnet wurde.

**Links: In den ländlich geprägten Stammesgebieten mangelt es an Infrastruktur und staatlichen Dienstleistungen – so auch in diesem abgelegenen Dorf der Mullah Bagh Region des Kurram Distrikts. Auf den Dächern aus gestampftem Lehm trocknet Viehfutter und Feuerholz. Ein kleines Tor (ganz links im Bild) und die fast fensterlosen, hohen Mauern der untersten Häuserreihe halten ungebetene Besucher fern.**

Mit der sowjetischen Invasion und Besetzung Afghanistans im Jahr 1979 wurde FATA zunehmend zu einem sicheren Nachschub- und Rückzugsgebiet für die Mudschaheddin. Dschihadistische Ideologie und Waffen verbreiteten sich. Das Gebiet wurde auch zu einer Transitzone für Millionen afghanischer Flüchtlinge. Im Zuge der Operation „*Enduring Freedom*", mit der das Taliban-Regime und seine al-Qaida-Verbündeten unter Federführung der USA gestürzt wurden, flohen im Jahr 2001 viele Kämpfer aus Afghanistan. Sie nutzten die Stammesgebiete, um sich neu zu formieren. Als Folge breitete sich der Extremismus dort weiter aus. Insbesondere in den Jahren 2007-2014 litt die lokale Bevölkerung unter gewaltsamen Konflikten und Militäroperationen, die nicht nur zur Zerstörung der sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur, sondern auch zur vorübergehenden Vertreibung von Teilen der Bevölkerung der Stammesgebiete führten.

Im Jahr 2018 mündete ein politischer Reformprozess der pakistanischen Regierung in der Zusammenlegung von FATA mit der angrenzenden Provinz Khyber Pakhtunkhwa. Die Stammesbevölkerung dieser sogenannten „Merged Areas" erhielt in der Folge volle Bürgerrechte. Doch die Herausforderungen blieben: Die Menschen sind arm und es gibt kaum Einkommensmöglichkeiten. Bildungsangebot, Gesundheitsversorgung und andere öffentliche Dienstleistungen hinken hinter dem Rest Pakistans hinterher. Staatliche Verwaltungsstrukturen und die Teilhabe an politischen Entscheidungsprozessen sind für die Menschen ungewohnt. Immerhin konnten im Dezember 2021 und im März 2022 in den Merged Areas Kommunalwahlen stattfinden. Mit Unterstützung der internationalen Gemeinschaft bemüht sich Pakistan heute darum, die verarmte und lange auf sich allein gestellte Region mit dem Rest des Landes auf Augenhöhe zu bringen. Helfen sollen dabei wirtschaftliche und politische Reformen, die Einbeziehung der dort lebenden Menschen in Entscheidungsprozesse, der Ausbau öffentlicher Dienstleistungen etwa im Bereich Gesundheitsversorgung und Bildung und zahlreiche im Rahmen einer „*Tribal Decade Strategy*" und des „*Accelerated Implementation Programme*" durchgeführte Fördermaßnahmen. Das FATA-Entwicklungsprogramm unterstützt diesen Prozess, knüpft dabei an seine langjährigen Aktivitäten und Erfahrungen in der Region an und baut diese weiter aus.

## Unsere Arbeit

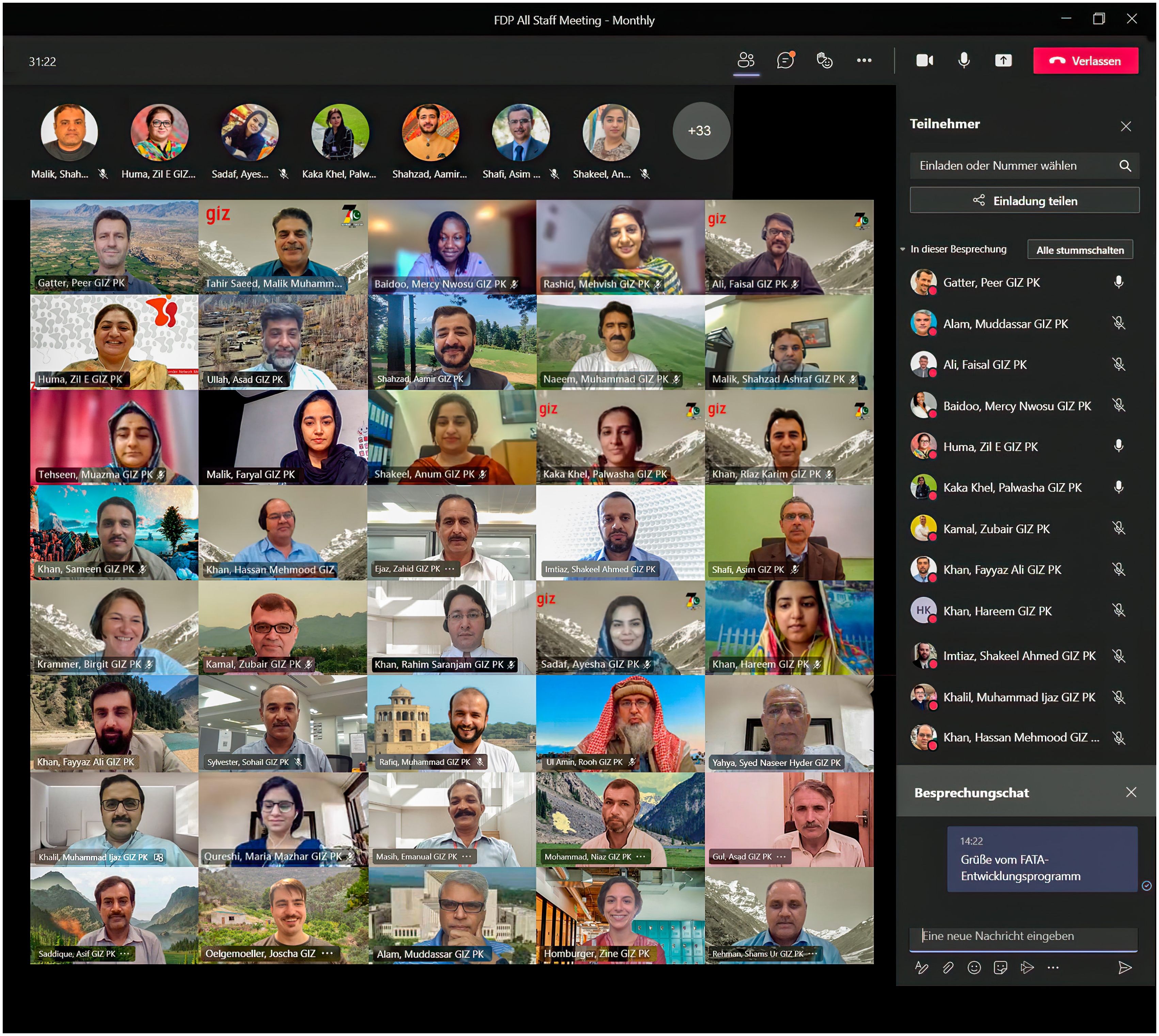
Die Merged Areas mit ihren rund fünf Millionen Einwohnern sind heute ein Ort, an dem Tradition und Moderne unvermittelt und teils auch gewaltsam aufeinandertreffen, denkt man nur an die zahlreichen Attentate auf Mädchenschulen, auf Impfteams und Entwicklungshelferinnen. An dieser Schnittstelle zwischen Tradition und Moderne unterstützen wir mit dem FATA-Entwicklungsprogramm die Bevölkerung und die zivile Verwaltung dabei, eine Zukunft in Selbstbestimmung zu gestalten.

Die Aktivitäten des Programms erstrecken sich auf alle Stammesdistrikte, mit besonderem Schwerpunkt auf Gebiete mit einer hohen Zahl von Binnenflüchtlingen. Dazu gehören Khyber, Orakzai, Kurram sowie Nord- und Südwasiristan. Das Entwicklungsgefälle zwischen den heutigen Merged Areas und dem Rest der Provinz Khyber Pakhtunkhwa ist seit jeher groß. Um diese Kluft zu überbrücken, hat das Programm von Anfang an die Lebensbedingungen der lokalen Bevölkerung durch Dorfentwicklungsfonds verbessert. Gegenwärtig umfasst das Programm vier Komponenten: Lokale Regierungsführung, Konstruktiver Dialog, Bildung und Gesundheit. Um den Zusammenschluss der Merged Areas mit der Provinz Khyber Pakhtunkhwa zu unterstützen, verbessert das Programm die Kernfunktionen der neu eingerichteten öffentlichen Verwaltungen in den Grenzregionen zu Afghanistan. Mit dem innovativen Twinning-Konzept fördern wir den Wissensaustausch zwischen Beamten der angestammten Distrikte von Khyber Pakhtunkhwa und den neu in diese Provinz eingegliederten Verwaltungsbezirken der Merged Areas. Das FATA-Entwicklungsprogramm unterstützt die Provinzregierung auch bei der Ausarbeitung von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften, um die administrative und politische Integration voranzutreiben. Darüber hinaus werden im Rahmen des Programms die gewählten Mitglieder der Provinzversammlung über das neue lokale Regierungssystem und ihre künftige Rolle in einem neu dezentralisierten Umfeld geschult.

Im Fokus der Arbeit steht ebenfalls der konstruktive Dialog zwischen Staat und Zivilgesellschaft. Das Programm bietet Foren für den Gedanken- und Erfahrungsaustausch mit dem Ziel, die

Eine Schule im Dorf Baru des Bajaur Distrikts: Schüler freuen sich über eine verbesserte schulische Infrastruktur mit Trinkwasserversorgung und Sanitäreinrichtungen.


ٹیچرز واش روم
سٹوڈنٹس واش روم




Teamarbeit per Videokonferenz in Zeiten der Pandemie: Gesichter des FATA-Entwicklungsprogramms.

Transparenz zu erhöhen sowie die Bedürfnisse der Bürger und die Förderung von Frauen in die lokalen Entwicklungspläne und Budgets einzubeziehen. In diesem Zusammenhang schulen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unseres Programms Beamte und Gemeindevertreterinnen in ihren Pflichten und Rechten in Bezug auf die Kommunalentwicklung, die Finanzplanung und die Erbringung von Dienstleistungen.

Im Bereich der Bildung unterstützt das FATA-Entwicklungsprogramm die Integration von Bildungsdaten aus den Merged Areas und dem Rest der Provinz Khyber Pakhtunkhwas in eine einzige Datenbank: das *Education Management Information System*. Diese Daten bilden die Grundlage für einen bedarfsorientierten Plan für den Bildungssektor. Die Bildungsmanager werden in Entwicklungsplanung, technischem und finanziellem Monitoring sowie in Datenanalyse geschult. Mit Unterstützung des Programms haben sich 5.543 Eltern-Lehrer-Komitees der Merged Areas mit rund 44.000 Mitgliedern als gemeindebasierte Organisationen registrieren lassen. Sie verfügen über eigene Bankkonten, um mit staatlichen Transferzahlungen Schulverbesserungsmaßnahmen planen und durchführen zu können. Dazu zählen etwa die Versorgung mit sauberem Trinkwasser, der Bau von Sanitäranlagen und der Wiederaufbau der von Extremisten zerstörten Mädchenschulen. Die Mitglieder der Räte werden in Finanzmanagement und Entwicklungsplanung geschult und erwerben damit das Know-how, die Entwicklung ihrer Gemeinden selbst in die Hand zu nehmen.

Nicht zuletzt verbessert das FATA-Entwicklungsprogramm das Gesundheits-Informationssystem auf Distriktebene und fördert ein datengesteuertes System des öffentlichen Gesundheitsdienstes. Unser Programmteam überprüft gemeinsam mit seinen Regierungspartnern auch den Provinzplan für den Gesundheitssektor und schreibt diesen fort, um so sicherzustellen, dass die Entwicklungsprioritäten der Merged Areas angemessen berücksichtigt werden. Gesundheitsmanager werden in Haushaltsplanung und bedarfsorientierter Gesundheitsplanung sowie im Management von Lieferketten geschult. Das Personal der Gesundheitseinrichtungen wird in der medizinischen Grundversorgung und der Infektionsprävention weitergebildet. Es werden lokale Qualitätsteams ins Leben gerufen, welche Pläne zur Qualitätsverbesserung in den Bereichen Strom- und Wasserversorgung sowie Abwasserentsorgung und Hygiene an Kliniken und Gesundheitsstationen entwickeln.

### In Zeiten von Corona

2020 traf die COVID-19-Pandemie auch Pakistan und ging weder an der Bevölkerung noch am Programmteam spurlos vorbei. Rund drei Viertel der Kolleginnen und Kollegen erkrankten an dem Virus, Angehörige starben. Das Projektgebiet gehört zu den durch COVID-19 am stärksten betroffenen Regionen Pakistans und die Sektoren Bildung und Gesundheit – ein Hauptfokus des Programms – engagierten sich stark, um die Pandemie einzudämmen. Darauf reagierten wir als Programm und unterstützten lokale Partner dabei, Gemeinde- und Gesundheitspersonal in der Prävention und Behandlung von COVID-19 weiterzubilden. Gesundheitseinrichtungen erhielten PCR-Testgeräte und Schutzausrüstung für das Gesundheitspersonal. Live-Radiosendungen verbreiteten Informationen zur Hygiene, Vorbeugung und Impfungen gegen die Viruserkrankung. Ferner unterstützt das Programm seine Partner bei der Formulierung von Strategien und bei der Bereitstellung von Lehrmaterialien als Teil des „*COVID-19-Response Plans*“ im Bildungssektor der Provinz Khyber Pakhtunkhwa. Leider konnten zeitweise viele Weiterbildungsmaßnahmen nicht wie geplant durchgeführt werden, da Präsenzunterricht pandemiebedingt nicht immer möglich war. Online-Trainings waren meist keine Alternative, denn bislang verfügen nur wenige Behördenvertreter und Mitglieder gemeindebasierter Organisationen über Computer. Darüber hinaus ist die Stromversorgung und der Internetzugang in den Merged Areas nach wie vor ungenügend.

### Wirkungsvoll arbeiten trotz angespannter Sicherheitslage

Seitdem die Stammesgebiete als „Merged Areas“ Teil der Provinz Khyber Pakhtunkhwa geworden sind, arbeitet das Programmteam eng mit den Verantwortlichen in den neu geschaffenen Gemeinde- und Kommunalverwaltungen wie auch der Provinzregierung Khyber Pakhtunkhwas zusammen. Die Sicherheitslage an der Grenze zu Afghanistan bleibt jedoch volatil, der Zugang zu den Merged

Areas weiter schwierig. Wollen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des FATA-Entwicklungsprogramms in die Region reisen, benötigen sie eine Erlaubnis seitens der Sicherheitsorgane, die in der Regel nicht erteilt wird. Um dennoch vor Ort mit den Menschen in den Merged Areas Projekte umsetzen zu können, arbeiten wir eng mit pakistanischen Implementierungspartnern zusammen: insbesondere dem in Peschawar ansässigen Institute of Management Sciences, der Khyber Medical University oder der Universität Peschawar. Als staatliche und halbstaatliche Organe benötigen diese Institutionen keine Sicherheitsfreigabe und die häufig selbst aus den Merged Areas stammenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dieser Partnerorganisationen können meist ohne Einschränkungen reisen. So lassen sich Aktivitäten in direktem Kontakt mit der Bevölkerung umsetzen und Ziele erreichen.

Bei der Durchführung der Projektaktivtäten ist auch eine freie und unvoreingenommene Berichterstattung über Erfolge und Misserfolge essenziell, um die Wirkungen unserer Arbeit besser beurteilen und Eindrücke aus den Gemeinden und von den Adressaten der Entwicklungsmaßnahmen erhalten zu können. Aus diesem Grund hat das FATA-Entwicklungsprogramm bereits im Jahr 2012 in enger Zusammenarbeit mit dem Fachbereich für Journalismus und Massenkommunikation der Universität Peschawar einen Kurs für Entwicklungsjournalismus ins Leben gerufen. Er richtete sich an Studierende und berufstätige Journalisten aus den Stammesgebieten. Im vergangenen Jahrzehnt wurde hier eine ganze Generation junger engagierter Journalisten ausgebildet. Zu den Lehrinhalten gehörte die Berichterstattung über die Entwicklungsbedürfnisse in den Merged Areas, über Entwicklungsinitiativen und über die Wirkung und die Rezeption unserer Arbeit. Die Artikel wurden in der lokalen Presse und in einer vierteljährlich erscheinenden Zeitschrift der Universität Peschawar („*Better Life - Kha Jwand*“) veröffentlicht. Unzählige Reportagen, Interviews und Hintergrundberichte schärften das Bewusstsein der Öffentlichkeit für die Situation in den Stammesgebieten und auch für die Aktivitäten des FATA-Entwicklungsprogramms. Zur Illustration dieser Veröffentlichungen und zur Dokumentation unserer Arbeit machten zahlreiche Fotografinnen und Fotografen zehntausende von Fotos. So entstand im Laufe der Jahre ein beeindruckendes Bildarchiv zu einer Region, zu der auch die internationale Presse kaum Zugang hat.

Einige der Fotografen und Fotografinnen waren Amateure, die spontane Aufnahmen machten, um Ereignisse in ihren Gemeinden zu dokumentieren, andere waren Profis, deren Fotos teils auch einen hohen künstlerischen Wert besitzen. Die Bilder zeigen Menschen, die ihren Berufen nachgehen, ihren Lebensunterhalt verdienen und darum kämpfen, ihren Kindern eine bessere Zukunft zu ermöglichen. Die beiden bekanntesten unter diesen Fotografen sind Alamgir Khan und Abdul Majeed Goraya, die auch seit vielen Jahren immer wieder für das FATA-Entwicklungsprogramm unterwegs waren und quasi die Augen des Programms geworden sind. Mit einer großen Ausstellung zu den Stammesgebieten im Peschawar Museum würdigte das FATA-Entwicklungsprogramm im November und Dezember 2021 ihre Arbeit unter dem Titel „*Pakistan's Merged Areas – A Tribal Society on its Way to Local Governance*“. Alamgir Khan und Abdul Majeed Goraya sind ebenfalls viele Fotos in diesem Buch zu verdanken.

## Begleiten Sie uns …

… auf einen Gang durch die dreizehnjährige Geschichte des FATA-Entwicklungsprogramms und lassen Sie uns Ihnen von unserer Arbeit und deren Wirkungen erzählen. Da Reisen in diese außergewöhnliche Gegend nach wie vor eine Herausforderung darstellen und mit vielen Risiken behaftet sind, möchten wir Ihnen mit diesem Buch Einblicke in die Geschichte, die Werte, die Kultur und den Alltag der dort lebenden Menschen geben. Zunächst aber nehmen wir Sie mit auf eine Reise durch 70 Jahre deutsch-pakistanische Beziehungen und durch die jahrzehntelange gemeinsame Entwicklungszusammenarbeit mit unserem Partnerland Pakistan.




Ausstellung zu den „Merged Areas" im Peschawar Museum im November 2021: Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des FATA-Entwicklungsprogramms mit ihren Partnern in der Provinzregierung von Khyber Pakhtunkhwa und Vertretern der Deutschen Botschaft.





# Deutsch-pakistanische Beziehungen seit 70 Jahren und darüber hinaus

## II. Deutsch-pakistanische Beziehungen seit 70 Jahren und darüber hinaus

### Zwei junge Staaten begegnen sich

Vor genau 70 Jahren, am 15. Oktober 1951, nahmen die Bundesrepublik Deutschland und Pakistan diplomatische Beziehungen zueinander auf. Pakistan und Deutschland verband damals vieles: Beide Staaten waren jung und beide waren nach Krieg und gewalttätigen Konflikten einhergehend mit Vertreibung und Umsiedlungen aus zerfallenen Vorläuferstaaten entstanden. Beide Staaten hatten sich als politische Systeme neu erfunden, waren demokratisch und pluralistisch geprägt, ihre Wirtschaft liberal ausgerichtet und ihre Gesellschaften nicht zuletzt durch große Bevölkerungsbewegungen kulturell und religiös durchaus divers. Beide Länder standen Anfang der 1950er Jahre vor vielfältigen Herausforderungen.

Aus der Konkursmasse des britischen Kolonialreiches war im August 1947 Pakistan als unabhängiger Staat hervorgegangen - zunächst in zwei durch Indien voneinander getrennten Landesteilen: West- und Ostpakistan. Auf den Ruinen des Deutschen Reiches entstand im Mai 1949 die Bundesrepublik Deutschland im Westen und nur fünf Monate später die Deutsche Demokratische Republik im Osten. Während Pakistan 1971 in die heutige Islamische Republik Pakistan und die Volksrepublik Bangladesch zerfiel, währte die deutsche Teilung bis ins Jahr 1990.

Zwar pflegte auch die DDR diplomatische Beziehungen zu Pakistan, doch wurden diese erst im November 1972 formalisiert und blieben bis zur Auflösung des ostdeutschen Staates kühl. Zu unterschiedlich waren die politischen Allianzen, Interessen und Werte beider Länder. Eine Rolle dabei spielte sicher auch, dass die DDR zu den ersten Staaten zählte, die das frühere Ost-Pakistan im Jahr 1972 als eigenständigen Staat Bangladesch anerkannten. Im Gegensatz dazu lag sowohl der Bundesrepublik als auch Pakistan daran, die neuen Bindungen auf alten, gewachsenen Beziehungen auf- und auszubauen. Denn kultureller und wissenschaftlicher Austausch bestand zwischen Deutschland und dem heutigen Pakistan schon lange vor der Gründung der beiden Staaten.




### Forscher und Gipfelstürmer

So zog es bereits 1854 die deutschen Brüder Herrmann, Adolf und Robert Schlagintweit in Richtung Asien und dabei auch ins heutige Pakistan. Auf Empfehlung und mit Unterstützung Alexander von Humboldts wollten die wissensdurstigen bayrischen Geografen den Erdmagnetismus erforschen. Die Münchner Brüder, die auch exzellente Bergsteiger mit hochalpiner Erfahrung waren, zogen in knapp drei Jahren auf verschlungenen Pfaden kreuz und quer durch den indischen Subkontinent – dabei immer getrieben von Forscherdrang und der wissenschaftlichen Neugier, was wohl hinter der nächsten Bergkette liegen mochte. So folgten sie dem Lauf des Indus und dem Himalayastrom Brahmaputra auf der Suche nach deren Quellen. Sie tummelten sich in den Bazaren von Rawalpindi und von Peschawar und durchquerten Wasiristan, Sikkim, Turkestan und Assam. Ihre Karawanen zählten dabei oft über einhundert Personen und unzählige Lasttiere. Begleitet wurden sie nicht nur von einheimischen Trägern, sondern auch von lokalen Sammlern, Ärzten, Übersetzern und Geländekundigen.

Vorhergehende Doppelseite: Der erste in einer langen Reihe gegenseitiger Staatsbesuche: Bundespräsident Heinrich Lübke (links) und Bundeskanzler Konrad Adenauer (3. von links) empfingen am 17. Januar 1961 den pakistanischen Staatspräsidenten Feldmarschall Muhammed Ayub Khan (2. von links) in der Villa Hammerschmidt in Bonn.




Das Khyber-Tal an der heutigen pakistanisch-afghanischen Grenze. Eine der frühesten Darstellungen dieses geschichtsträchtigen und geopolitisch so wichtigen Landstriches wurde am 2. Juli 1856 von Adolf Schlagintweit gemalt.

Links: Werbekarte für Liebigs Fleischextrakt, der zur Herstellung von Fleischbrühe und Soßen genutzt wurde. Um 1900 war die heute fast vergessene Expedition der Gebrüder Schlagintweit ins Gebiet des heutigen Pakistans noch sprichwörtlich in aller Munde.

Ihr Weg führte die Brüder vom Indischen Ozean nach Kaschmir, in den Karakorum, nach Leh und über das Himalayagebirge bis ins zentralasiatische Tarimbecken. Zu Fuß und auf dem Rücken von Yaks gelangten sie nach Nepal, Darjeeling, Bhutan und selbst in das für Ausländer verbotene Tibet. Sie waren die Ersten, denen eine Überquerung des Karakorum von Nord nach Süd und die Übersteigung des Kunlun-Gebirges gelang. Auf dem Rückweg versuchten sie den Berg Kamet zu bezwingen und gelangten bis in eine Höhe von 6.785 Metern – ein Höhenweltrekord für die damalige Zeit. Während die Brüder Hermann und Robert Schlagintweit im Jahr 1857 die Rückreise nach Deutschland per Schiff antraten – mit mehr als 500 Kisten voller Mineralien, Pflanzen, Tierpräparate, landesüblicher Trachten und Alltagsgegenständen wie Gebetsketten oder Trinkgefäßen aus Kamel- und Ziegenhaut – wagte Adolf Schlagintweit die Rückreise auf dem Landweg durch Zentralasien. Eine verhängnisvolle Entscheidung. Im äußersten Westen des heutigen China fiel er dem Khan von Kaschgar in die Hände. Dieser Lokalherrscher hielt ihn für einen chinesischen Spion und ließ ihn kurzerhand enthaupten. Sein tragisches Ende inspirierte den britischen Schriftsteller Rudyard Kipling zu seiner im Jahr 1888 veröffentlichten Erzählung „*Der Mann, der König sein wollte*". Das Museum, das die Brüder Schlagintweit nach ihrer Rückkehr in Berlin errichten wollten, wurde nie gebaut. Heute sind die drei deutschen Forscher fast vergessen. Ihre detailverliebten Landschaftszeichnungen und Aquarelle liegen seit 2014 im Alpinen Museum in München. Was sich von ihren naturwissenschaftlichen und ethnologischen Sammlungen erhalten hat, gibt faszinierende Einblicke in die damalige Tier- und Pflanzenwelt sowie in das Leben der Menschen. Zumeist sind diese Objekte über die Magazine diverser deutscher Museen verstreut. Doch auch in Pakistan haben sich Teile ihrer Sammlung erhalten. So wurden im Jahr 2017 im Lahore Museum 50 ethnologische Masken der Schlagintweits entdeckt – Gipsabgüsse der Gesichter von Angehörigen diverser ethnischer Gruppen im damaligen Britisch Indien. Sie gehören heute zu den Attraktionen des Museums, das ihnen einen ganzen Saal gewidmet hat.

Fasziniert und gelockt haben die Landschaften Pakistans deutsche Forscher und Bergsteiger auch weiterhin. In den 1930er Jahren war der zweithöchste Berg Pakistans – der Nanga Parbat – ein Sehnsuchtsort, um dessen Erstbesteigung sich Deutsche mit einem fast religiösen Eifer mühten. Mit 8.125 Metern Höhe gilt er noch heute als einer der herausforderndsten und gefährlichsten Gipfel der Welt. Die ersten deutschen Expeditionen scheiterten und zahlreiche Leben waren zu beklagen. Die Expedition von 1934 endete mit zehn Todesopfern, unter ihnen Expeditionsleiter Willy Merkl. Den Verlusten zum Trotz entstand 1936 die „Deutsche Himalaja-Stiftung" mit dem Ziel, vor allem den Nanga Parbat zu besteigen und zu erforschen. 1937, 1938 und 1939 brachen erneut Bergsteigerteams auf, um den Berg zu bezwingen. Keines erreichte den Gipfel. Stattdessen weitere Todesopfer sowohl unter den deutschen Berggängern als auch unter den sie begleitenden einheimischen Führern und Unterstützern. 1953 schließlich schaffte es der Österreicher Herrmann Buhl bis auf den Gipfel, unter der Expeditionsleitung des deutschen Karl Herrligkoffer. Bis heute hat der Nanga Parbat bei deutschen Bergsteigerinnen und Bergsteigern nichts von seiner Anziehungskraft verloren und wird in der Kletter- und Reiseliteratur oft als „Schicksalsberg der Deutschen" beschrieben. Ohne die Hilfe, Ortskenntnis und Loyalität pakistanischer Führer, die sämtliche Expeditionen begleiteten, wären diese Besteigungen nicht möglich gewesen.

Einem größeren deutschen Publikum wurde der Norden Pakistans 1955 bekannt. Damals kam der Film „*Im Schatten des Karakorum*" in die Kinos, in welchem der Münchner Naturfilmpionier Eugen Schumacher eine deutsch-österreichische Himalaya-Karakorum-Expedition begleitet und das harte Leben des Bergvolkes der Hunza schildert. Bei den Internationalen Filmfestspielen in Berlin wurde sein Werk als bester Dokumentarfilm ausgezeichnet.

## Wegbereiter eines demokratischen Europas

Mit dem im Jahr 1939 ausbrechenden Zweiten Weltkrieg und der Kriegserklärung Großbritanniens an das Deutsche Reich fanden sich Deutsche und die Bewohner Britisch Indiens – und somit auch des heutigen Pakistans – in gegnerischen Lagern wieder. Von zunächst knapp 200.000 Soldaten wuchs die Britisch-Indische Armee bis zum Kriegsende im Jahr 1945 auf über 2,5 Millionen Mann an. In Europa, Afrika und Asien kamen sie gegen deutsche, italienische, ebenso wie gegen japanische Expansionsbestrebungen zum Einsatz und ebneten so nicht nur in Deutschland den Weg zu Demokratie und Freiheit. Unter diesen Soldaten und Offizieren waren auch viele der späteren militärischen und politischen Führungskräfte des 1947






Links: Fotografie der deutschen Nanga Parbat-Expedition von 1934 - Aufbruch von Lager 6 in fast 7000 Metern Höhe. Zehn Expeditionsmitglieder fanden bei der gescheiterten Besteigung den Tod. Rechts: Der historischen Fotografie nachempfunden, das Titelbild des Bestsellers „Sturm auf die Eisriesen“ von Thomas Trent aus dem Jahr 1953. Nach dem Zweiten Weltkrieg bediente das Buch das Fernweh der Deutschen.



Riaz Ahmed Malik hält die Erinnerung an Kriegsteilnehmer seines Heimatdorfes im Salzgebirge wach. Zum Gedenken an den 100. Jahrestag des Waffenstillstandes von 1918 zeigt er eine alte Fotografie mit Offizieren, geschart um das Kanonen-Denkmal in Dulmial. Unter ihnen ist auch sein Vater Muhammad Khan Malik, Veteran des Ersten und Zweiten Weltkrieges.

gegründeten Pakistan. Feldmarschall Muhammed Ayub Khan, seit 1954 Verteidigungsminister und von 1958 bis 1969 Präsident Pakistans, zählte ebenso zu ihnen wie auch sein Nachfolger Agha Muhammed Yahya Khan, Oberkommandierender der pakistanischen Armee seit 1966 und Staatspräsident von 1969 bis 1971.

Bereits im Ersten Weltkrieg standen Soldaten des heutigen Pakistan deutschen Kriegsteilnehmern gegenüber, so auf den europäischen Kriegsschauplätzen in Flandern und an der französischen Somme, aber auch in den deutschen Kolonialgebieten in Kamerun und dem heutigen Tansania. Allein in Britisch-Indien mobilisierte Großbritannien während des Ersten Weltkrieges rund 1,3 Millionen Soldaten, von welchen mehr als 800.000 in Übersee zum Einsatz kamen. Fast jeder Zehnte von ihnen bezahlte sein Engagement mit dem Leben.

Heute fast vergessen und doch beispielhaft für die Einsatzbereitschaft von Soldaten aus den Nachfolgestaaten Britisch-Indiens, steht das Dorf Dulmial im Punjab, rund 100 Kilometer südlich von Islamabad im Silsila Koh-e Namak gelegen, dem sogenannten Salzgebirge. Es stellte 460 Männer, die auf Seiten der Briten gegen das deutsche Kaiserreich und den preußischen Militarismus in den Krieg zogen, mehr als jede andere Ortschaft in Asien. Seit 1925 erinnert in Dulmial ein Denkmal an die damaligen Ereignisse, ein schweres Geschütz, welches die britische Armeeführung den Bewohnern zum Dank schenkte. Mühevoll von Ochsengespannen über 28 Kilometer staubiger Wege von der letzten Eisenbahnstation hierhergezogen, wurde das tonnenschwere Zeugnis einstiger militärischer Auseinandersetzungen in der Ortsmitte aufgestellt und mit einer Gedenktafel versehen. Noch heute überragt die wuchtige Kanone hier den kleinen Dorfteich Ban und lockt neugierige Besucher. Auch ein kleines Museum hält die Erinnerung an Dulmials Helden wach. Das Dorf ist in Pakistan daher noch heute als „*Village with the Gun*“ und als „*Home Town of Gunners*“ bekannt. Ganz selbstverständlich war Dulmial im Jahr 2018 einer jener Orte, an welchen zum 100. Jahrestag des Waffenstillstandes von Compiègne weltweit der Opfer des Ersten Weltkrieges gedacht wurde.

Für Südasien gab der „Große Krieg“ ab den 1920er Jahren auch den Anstoß für den Kampf um die Unabhängigkeit von Großbritannien. Ein Kampf, den der aus dem pakistanischen Peschawar stammende Muslim Abdul Ghaffar Khan und der aus dem indischen Gujarat stammende Hindu Mahatma Gandhi gemeinsam und erfolgreich mit friedlichen Mitteln gegen einen übermächtigen Gegner fochten.




*Eid ul-Adha* im Schützengraben: Soldaten aus dem Punjab führen Schafe und Ziegen zum Schächten. Noch heute zeugen Feldpostkarten aus dem Ersten Weltkrieg von einem an der deutsch-französischen Front gefeierten muslimischen Opferfest.

## Gemeinsam forschen – kulturelle Beziehungen entwickeln

Bei den Begriffen „Pakistan“ und „Indus“ beginnen die Augen deutscher Archäologen, Ethnologen und Historiker zu leuchten. Die Jahrtausende alte Geschichte des Landes und seiner Lebensader – Heimat der frühen Hochkulturen seit dem dritten Jahrtausend vor unserer Zeitrechnung und der frühen buddhistischen Reiche – hat viele Forscher in ihren Bann gezogen. Bereits 1955 initiierte das Institut für Völkerkunde der Johannes-Gutenberg-Universität zu Mainz mit der Regierung Pakistans eine gemeinsame Expedition. Ziel war die Erforschung der Kulturen und Lebensweisen der Völkerschaften in entlegenen Tälern des Hindukusch und des Karakorum-Gebirges. Nur ein Jahr später eröffnete in Karatschi das Goethe Institut seine Pforten und bot fortan Möglichkeiten zum kulturellen Austausch und zum Erlernen der deutschen Sprache. Das Forschungsprojekt zu den Bergwelten Nordpakistans und die Angebote des Goethe Instituts an den Gestaden des Indischen Ozeans legten den Grundstein für die deutsch-pakistanische wissenschaftliche und kulturelle Zusammenarbeit, die bis heute fortbesteht.

1961 wurde sie im Rahmen eines in Rawalpindi unterzeichneten deutsch-pakistanischen Kulturabkommens auch auf eine formelle Grundlage gestellt, um *„durch freundschaftliche Zusammenarbeit und gegenseitigen Austausch ein möglichst weitgehendes Verständnis für die geistige, künstlerische und wissenschaftliche Arbeit sowie für die Lebensform des anderen Landes zu fördern"*.

Diesem Ideal folgend wurden im Norden Pakistans in enger Zusammenarbeit zwischen der Heidelberger Akademie der Wissenschaften und der Archaeological and Historical Association of Pakistan seit 1979 die Felszeichnungen und Inschriften der Indusschlucht erforscht. Hier, wo Hindukusch, Karakorum und Himalaya zusammenstoßen und wo einst ein Teilstück der legendären Seidenstraße China mit Südasien verband, kartierten Forscher beider Länder bis in die späten 1980er Jahre über 50.000 Felszeichnungen und mehr als 5.000 Felsinschriften aus sieben Jahrtausenden. Die steinernen Zeugnisse entlang des Karakorum-Highway sind in ihrer Vielfalt einzigartig. Sie bilden nicht nur eine der weltweit größten Ansammlungen von Felsbildern, sondern zeugen auch von den mannigfaltigen kulturellen und religiösen Einflüssen, welche Pakistan prägen. Sie bilden eine Zeit vom Neolithikum bis zur Islamisierung der Bergregion im 14. Jahrhundert ab. Jungsteinzeitliche Jäger haben hier ihre Spuren hinterlassen, genauso wie Skythen, Sogdier, Baktrer, Parther, Inder, Chinesen, Tibeter und Völkerschaften des heutigen Pakistan.

Im Jahr 1989 wurde das interdisziplinäre deutsch-pakistanische Projekt „Kulturregion Karakorum" ins Leben gerufen, finanziert von der Deutschen Forschungsgemeinschaft. Das Institut für Ethnologie der Ludwig-Maximilian-Universität in München forscht bis heute zu den Kulturen der Region. So etwa ab 2011 in einer Forschungskooperation mit der Quaid-i-Azam-Universität in Islamabad und der Karakorum International University in Gilgit, finanziell unterstützt auch vom Deutschen Akademischen Austauschdienst (DAAD). Doch nicht nur im hohen Norden Pakistans engagiert sich Deutschland in Sachen Kultur und Geschichte. Das Auswärtige Amt unterstützte die Finanzierung zahlreicher Projekte zur Erhaltung von Kulturgütern im Land. Dazu gehört die Restaurierung der Amburiq Moschee in Gilgit-Baltistan und der Fresken des Forts von Lahore, wie auch die Sanierung historischer Gebäude der Moghulzeit in Lahores Altstadt.

Auch der Auslandsrundfunk der Bundesrepublik Deutschland, die Deutsche Welle, unterhält eine enge Zusammenarbeit mit Pakistan und betreibt in Islamabad ein eigenes Büro. Sie qualifiziert pakistanische Journalistinnen und Journalisten etwa im Umgang mit Daten und fördert eine unabhängige und ausgewogene Berichterstattung in dem für seine hohe Meinungs- und Medienvielfalt bekannten Land. Dennoch sind Medienschaffende oft erheblichen Gefahren, Bedrohungen und Diffamierung ausgesetzt. Die Deutsche Welle unterstützt daher das Centre for Exellence in Journalism in Karatschi und die Nichtregierungsorganisation *Individualland* beim Aufbau von Traumazentren zur psychologischen Beratung von betroffenen Journalistinnen und Journalisten.

Eine Reihe politischer Stiftungen, welche deutschen Parteien nahestehen, sind seit Jahrzehnten in Pakistan tätig. So sind die Friedrich-Ebert-Stiftung, die Hans-Seidel-Stiftung und die Friedrich-Naumann-Stiftung seit Mitte der 1980er Jahre in Pakistan vertreten und seit den 1990er Jahren auch mit ihren jeweiligen Landesbüros hier ansässig. Die Beteiligung der Bevölkerung an politischen Prozessen, Dialogen zu sozialen und wirtschaftlichen Reformen und die Stärkung von Menschenrechten sind Themen, an welchen die deutschen Stiftungen gemeinsam mit ihren pakistanischen Partnern erfolgreich arbeiten. Auch die Heinrich-Böll-Stiftung war von 1994 bis 2019 mit einem eigenen Büro zunächst in Lahore



**Fabelwesen im achämenidischen Stil in der Indusschlucht bei Kino Kor Das, Diamar Distrikt in Gilgit-Baltistan. Die aus der zweiten Hälfte des 1. Jahrtausends vor Christus stammende Felszeichnung ist eine von über 50.000 steinernen Zeugnissen am oberen Indus.**



Das Auswärtige Amt hat in den vergangenen Jahrzehnten die Restaurierung zahlreicher historischer Gebäude in Pakistan gefördert, darunter war auch das Fort von Lahore mit seinen wunderschönen Fresken. Auch in der Sommerhitze des Punjab findet sich in den bunt ausgeschmückten Räumlichkeiten des Forts ein lauschiges Plätzchen: Eine Familie genießt den kühlen Wind, der durch die filigranen Fenster dringt.

und ab 2012 in Islamabad vertreten und engagierte sich insbesondere in den Bereichen Klimaschutz, Ressourcengerechtigkeit und Energiegewinnung. Die im afghanischen Kabul bis 2021 mit einem Büro vertretene Konrad-Adenauer-Stiftung veranstaltet Dialogprogramme für pakistanische Politiker und Wissenschaftler zu den Themen Terrorismus, Drogenanbau, Flucht und regionale Wirtschaftsbeziehungen.

Auch das dem Goethe-Institut in Karatschi angegliederte Annemarie-Schimmel-Haus in Lahore pflegt die deutsch-pakistanischen kulturellen Beziehungen und befördert den Dialog zwischen den beiden Ländern. Deutschkurse für interessierte pakistanische Bürgerinnen und Bürger sowie Kulturveranstaltungen gehören zum Alltagsgeschäft, denn Deutschland ist für junge pakistanische Forscherinnen und Forscher bei der Länderwahl für Promotionszwecke eines der beliebtesten Länder. Derzeit studieren über 4.000 junge Menschen aus Pakistan in Deutschland. 2019 förderte der Deutsche Akademische Austauschdienst (DAAD) 610 pakistanische Studierende und Forschende.



Der Bekannteste dieser Forscher und Austauschstudenten war Muhammed Iqbal (1877-1938): Poet, Mystiker, Philosoph und politischer Denker, der als Pakistans Nationaldichter gilt. Nach ihm ist nicht nur die Khayaban-e Iqbal, eine der wichtigsten Verkehrsachsen Islamabads benannt, sondern auch die Hauptader Heidelbergs am Südufer des Neckars, das „Iqbal-Ufer". „*Mein Aufenthalt in Heidelberg war ein wundervoller Traum*", schrieb Iqbal im Rückblick auf das Jahr 1907, welches er als Student der Philosophie und Literatur in der beschaulichen Universitätsstadt am Neckar verbrachte. Im selben Jahr promovierte er in München zur „Entwicklung der Metaphysik in Persien" - eine philosophisch-theologische Arbeit, durchzogen vom neuhegelianischen Weltbild. Und so gibt es nicht nur in Heidelberg ein Iqbal Haus mit Gedenktafel, sondern auch in der bayerischen Landeshauptstadt erinnert bis heute eine steinerne Stele auf dem Habsburgerplatz an Iqbals Wirken. Eine Reihe von Iqbals Schriften, darunter *Payam-e-Mashriq* „Die Botschaft des Ostens" (1923), sind als Antwort auf Goethes „West-östlichen Diwan" zu verstehen. In seiner Lyrik nutzt Iqbal dabei verschiedene westliche Vers- und Reimformen, so auch in seinem Gedicht *Aik Sham* (*Darya-e-Neckar, Heidelberg, ke kinare par*), „Ein Abend (In Heidelberg, am Ufer des Neckars)". Die Anklänge an Goethes „Wandrers Nachtlied" werden hier offenkundig.

Politisch trat Iqbal – unter anderem als Präsident der All-India-Muslim League Konferenz – für ein muslimisch geprägtes Staatengebilde innerhalb Indiens ein. Er gilt deshalb als geistiger Vater der Islamischen Republik Pakistan. Anlässlich Iqbals 100. Geburtstag wurde am Südasien-Institut der Universität Heidelberg ein Iqbal Professorial Fellowship eingerichtet. Es soll der Vertiefung der wissenschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Pakistan dienen. Überdies wurde 2017 die Muhammed Iqbal Forschungsstelle an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster gegründet, die sich der systematischen Erforschung der Werke und des Denkens Iqbals widmet.

Ein Besuch am Grab Iqbals mit Kranzniederlegung gehört seit der Pakistan-Reise von Bundespräsident Heinrich Lübke im Jahr 1962 zum diplomatischen Protokoll deutscher Staatsbesuche in Pakistan und betont die kulturelle Verbundenheit der beiden Staaten.

**Seit der Eröffnung des Goethe-Instituts in Karatschi im Jahr 1956 erfreut sich Deutschunterricht wachsender Beliebtheit. Hier ein Kurs im Pakistan-German Technical Training Center in der Küstenstadt Hub, Balutschistan, im Jahr 1989.**



Besuche am Grab des pakistanischen Nationaldichters Muhammed Iqbal gehören zum diplomatischen Protokoll deutscher Staatsbesuche in Pakistan. In seinem Mausoleum in Lahore legen der deutsche Außenminister Klaus Kinkel und seine Ehefrau Ursula im Jahr 1992 ein Blumengebinde nieder - geschmückt mit den deutschen Farben.



Auf Staatsbesuch in Deutschland: Der pakistanische Staatspräsident Muhammed Ayub Khan holt sich an Ruhr und Elbe Anregungen und Expertise für die Industrialisierung Pakistans und den Ausbau der neu gegründeten Hauptstadt Islamabad. Hier im Januar 1961 mit Lokalpolitikern und Stadtplanern in Hamburg.

## Politische und wirtschaftliche Beziehungen

Bereits am 25. November 1959 formalisierten Pakistan und Deutschland ihre wirtschaftlichen Beziehungen und unterzeichneten in Bonn den Vertrag zur Förderung und zum Schutz von Kapitalanlagen. Damit schufen sie die Basis für das vielfältige Engagement und die Investitionen von Industrie-, Finanz- und Handelsunternehmen auf dem Staatsgebiet des jeweiligen Partnerlandes. Das Dokument gilt als ältester internationaler Vertrag dieser Art und wurde zum Vorbild für unzählige internationale Kooperationsabkommen. Erst im Dezember 2009 löste das deutsch-pakistanische „Abkommen über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Investitionen" diesen Vertrag ab. Im Jahr 1959 wurde die Verbindung zwischen Pakistan und Deutschland auch im Hinblick auf den Personen- und Warentransport auf eine verlässliche Grundlage gestellt. Am 4. November jenes Jahres hob in Karatschi der erste Linienflug der Lufthansa ab und beförderte Passagiere und Fracht mit Zwischenlandungen in Kairo und Rom nach Frankfurt und Düsseldorf. Mit einem Ersttagsstempel wurde das Ereignis in Karatschi für Briefmarkensammler verewigt. Es folgte ein bilaterales Luftverkehrsabkommen, das am 20. Juli 1960 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Pakistan geschlossen wurde. Am 25. November 1961 trat es in Kraft.

Am 16. Januar 1961 empfingen Bundespräsident Heinrich Lübke und Bundeskanzler Konrad Adenauer den Staatspräsidenten Muhammed Ayub Khan in Bonn. Auf der Agenda standen vor allem Wirtschaftsthemen. Im Anschluss besuchte der pakistanische Staatspräsident Industriebetriebe im Ruhrgebiet, darunter die Henrichshütte und die Scholven Chemie AG. In München besuchte Khan das historische Rathaus und nahm in Hannover an einer Treibjagd teil. Im Rahmen seiner zweiwöchigen Deutschlandreise hatte Präsident Khan auch Gelegenheit, sich in Hamburg mit Lokalpolitikern und Stadtplanern zum Wiederaufbau der Stadt nach dem Zweiten Weltkrieg und zu Neubauprojekten auszutauschen. Hier galt es, Anregungen für den Ausbau der neuen pakistanischen Hauptstadt Islamabad zu sammeln, welche im Vorjahr am Nordrand des ländlich geprägten Pothohar-Plateaus gegründet worden war. Klimatisch günstig am Fuße der Margalla-Hügel gelegen, sollte hier eine großzügig angelegte moderne Planstadt mit schachbrettartigem Grundriss entstehen. Schon im Vorjahr hatten daher pakistanische Wohnungsbauexperten im Rahmen eines Fachaustausches asiatischer Städtebauer mit dem Bundesministerium für Wohnungsbau Neubaugebiete im Umland deutscher Städte studiert, so etwa in Bonn-Tannenbusch.

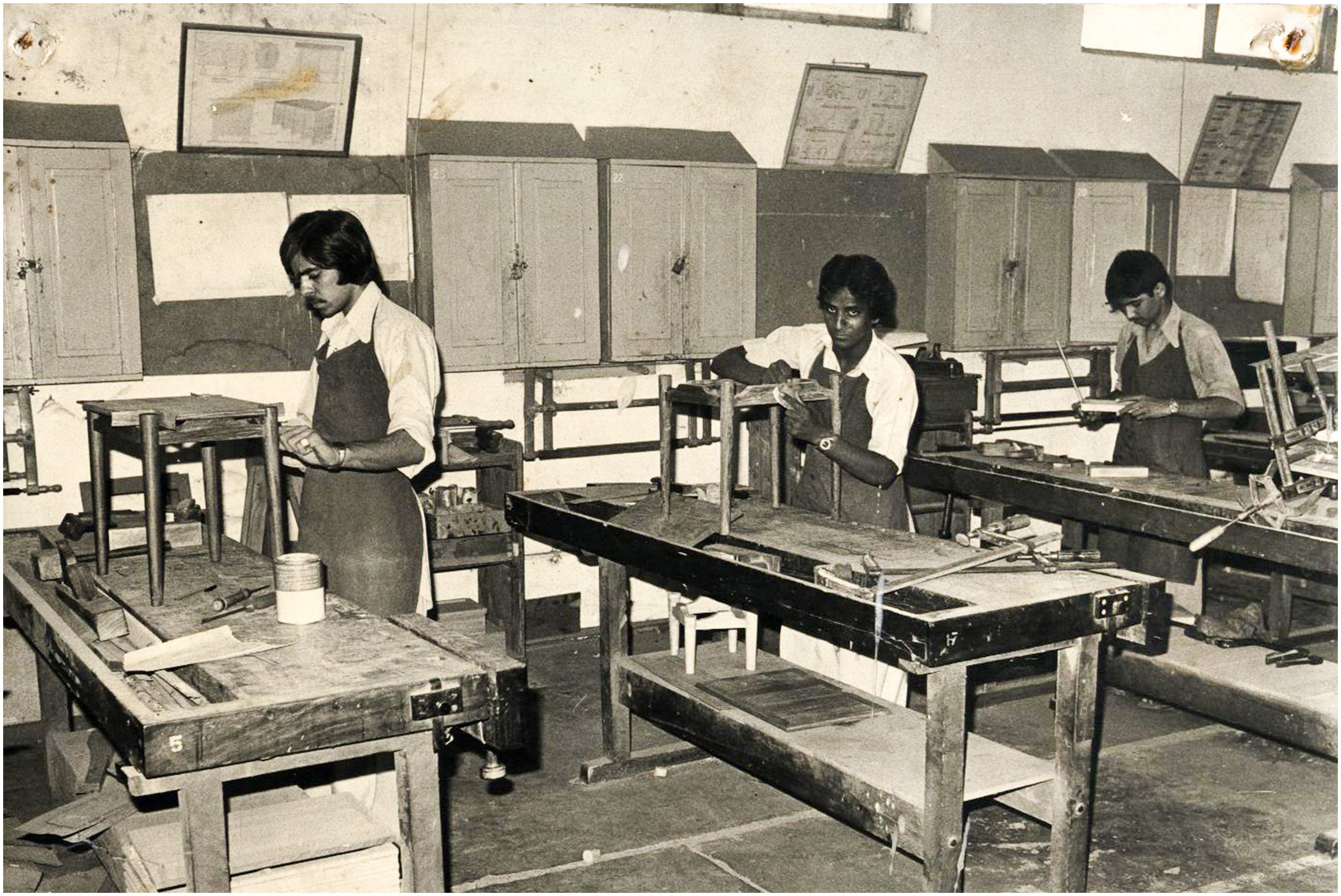


Im November 1962, ein Jahr nach der offiziellen Aufnahme diplomatischer Beziehungen, erfolgte der deutsche Gegenbesuch in Pakistan. In offener Kutsche wurden Bundespräsident Heinrich Lübke und Gattin Wilhelmine, begleitet von Staatspräsident Muhammed Ayub Khan, durch Lahore gefahren und winkten den die Straßen säumenden Honoratioren und Schaulustigen zu. Mit großem Gefolge besuchte das Paar das Grab des Dichters Iqbal in Lahore und ließ sich im Punjab durch die mit deutscher Unterstützung aufgebauten Industriebetriebe führen, so etwa das Naturgaskraftwerk in Multan. Es war dies der erste in einer langen Reihe deutscher

**In einer offenen Staatskarosse in den Straßen von Lahore: Erster Besuch eines deutschen Bundespräsidenten in Pakistan im November 1962. Begleitet von Staatspräsident Muhammed Ayub Khan begrüßen Heinrich Lübke und Gattin Wilhelmine die pakistanische Bevölkerung.**



1965: Bundesminister des Auswärtigen Gerhard Schröder und Zulfikar Ali Bhutto, pakistanischer Außenminister, unterzeichnen das Vertragswerk zur Finanzierung von Entwicklungsprojekten im Rahmen des zweiten pakistanischen Fünfjahresplanes.



Die Berufsbildung ist seit Jahrzehnen ein Schwerpunkt der deutsch-pakistanischen Entwicklungszusammenarbeit. Im Pakistan-German Wood Working Centre in Peschawar bildete die GIZ im Auftrag des BMZ von 1971 bis 1984 Lehrkräfte aus und entwickelte ein umfassendes Ausbildungsprogramm für Schreiner. Hier Lehrlinge bei der Fertigung von Stühlen im Jahr 1971.




Mit einem Sonderstempel für Briefmarkensammler wurde der Asienreise von Bundeskanzler Kurt Georg Kiesinger im November 1967 gedacht. Besuchsprogramm in der werdenden Hauptstadt: Marie-Luise Kiesinger (zweite von links), Ehefrau des Bundeskanzlers, erkundet im November 1967 die Großbaustelle Islamabad.

Staatsbesuche am Indus. In der Folge stießen Deutschland und Pakistan ein gemeinsames Industrialisierungsprogramm an – durchaus mit Erfolg. In Bonn unterzeichneten im Januar 1965 der pakistanische Außenminister Zulfikar Ali Bhutto und Gerhard Schröder, Bundesminister des Auswärtigen ein Vertragswerk über die Finanzierung von Entwicklungsprojekten des zweiten pakistanischen Fünfjahresplanes. Zu den von Deutschland geförderten Projekten zählten der Ausbau des Schienen-, Strom-, Telekommunikations- und Bewässerungsnetzes, wie auch der Bau mehrerer Staudämme und Wasserkraftwerke, etwa des Großkraftwerkes Tarbela am Indus und der Mangla-Talsperre am Fluss Jhelam. Pakistan wurde so einer der ersten Wirtschaftspartner der Bundesrepublik in Asien und von deutschen Politikern bald gerne als Beispiel einer *„gelungenen Entwicklungspolitik in einem Entwicklungsland"* präsentiert.

Seit 1963 ist die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH mit Projekten in Pakistan tätig und unterhält hier seit 1990 auch ein eigenes Landesbüro in Islamabad. Während die GIZ die technische Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Pakistan umsetzt, steht die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) für die finanzielle Zusammenarbeit der beiden Länder. Auch in diesem Bereich sind Pakistan und Deutschland langjährige Partner. So ging der erste Entwicklungsbankenkredit der KfW im Jahr 1962 an Pakistan. Die Schwerpunkte der KfW sind ebenso wie die der GIZ von den Leitlinien des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) bestimmt. Mit Kurt Georg Kiesinger besuchte im November 1967 erstmals ein Kanzler der Bundesrepublik Deutschland Pakistan und die gemeinsam angestoßenen Entwicklungsprojekte. Unter dem Titel: *„Eine freundschaftliche Begegnung – Bundeskanzler Kiesinger in Pakistan"* wurde die mehrtägige Reise als 14-minütiger Wochenschaubericht auf Zelluloid gebannt. Im Bundesarchiv in Koblenz ist er bis heute als spannendes und buntes Zeitdokument erhalten (www.filmothek.bundesarchiv.de/video/590317). Kanzler Kurt Georg Kiesinger versicherte seinem pakistanischen Gegenüber, dass die Bundesrepublik *„trotz finanzieller Schwierigkeiten im eigenen Lande ihre Wirtschaftshilfe für Pakistan fortsetzen* [wird]. *Deutschland wird die Bemühungen des pakistanischen Volkes beim Aufbau eines modernen und wirtschaftlich gesunden Staates unterstützen."* Dankbarkeit zeigte Kiesinger für die fortwährende Unterstützung Pakistans zu den *„Bemühungen der Bundesregierung um die Wiedervereinigung unseres Volkes"*. Neben den bereits erwähnten großen Infrastrukturprojekten zur Stromerzeugung und Bewässerung unterstützte Deutschland damals auch landwirtschaftliche Projekte zur Ertragssteigerung, Ernährungssicherung und Viehzucht unter dem Motto „Hilfe zur Selbsthilfe". Ebenso leistete die Bundesrepublik Beiträge zur Journalistenausbildung. Die Abschlussprüfung der Absolventen des Jahrgangs 1967 bildete die Berichterstattung über den Kiesinger-Besuch in Pakistan. Zu den wichtigsten politischen Ergebnissen der Reise zählte die Vereinbarung, dass die Außenminister beider Regierungen künftig zu regelmäßigen Konsultationen zusammentreffen: *„Dies kommt dem Wunsch Deutschlands entgegen, seine Beziehungen zu den Ländern Asiens enger zu gestalten,"* kommentierte der Berichterstatter in der Wochenschau die Entscheidung. *„Deutschland ist ein Exportland, das auf Absatzmärkte von morgen angewiesen ist."*

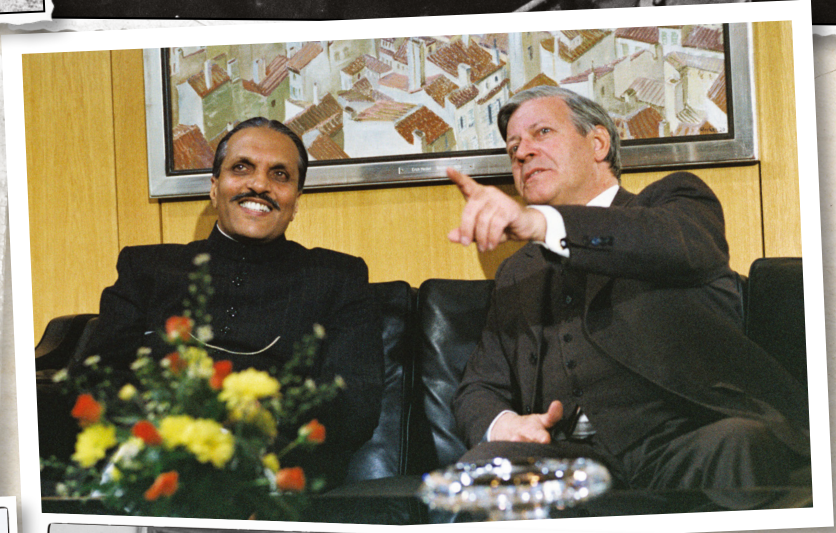
**Erinnerungen aus dem Bilderalbum der deutsch-pakistanischen Beziehungen (umseitig):**

(1) Bundespräsident Heinrich Lübke (links) und Bundeskanzler Konrad Adenauer (rechts) empfangen Pakistans Staatspräsident Muhammed Ayub Khan am Flughafen Köln-Wahn (1961).
(2) Bundespräsident Heinrich Lübke (links) besichtigt ein Naturgaskraftwerk in Multan im Punjab (1962).
(3) Bundeskanzler Ludwig Erhard (rechts) im Gespräch mit dem pakistanischen Außenminister Zulfikar Ali Bhutto in Bonn (1965).
(4) Bundeskanzler Helmut Schmidt (rechts) im Gespräch mit dem pakistanischen Präsidenten General Muhammed Zia-ul-Haq in Bonn (1980).
(5) Bundeskanzler Helmut Kohl (Mitte) und Hannelore Kohl werden am Flughafen Islamabad von Präsident Muhammed Zia-ul-Haq empfangen (1984).
(6) Bundespräsident Richard von Weizsäcker empfängt die pakistanische Premierministerin Benazir Bhutto in der Villa Hammerschmidt in Bonn (1994).
(7) Bundespräsident Roman Herzog (2. von links) und Christiane Herzog besichtigen die Badshahi Moschee in Lahore (1995).
(8) Bundespräsident Herzog (stehend) hält eine Rede im Festsaal der pakistanischen Nationalbibliothek in Islamabad (1995).
(9) Bundespräsident Johannes Rau (rechts) und Christina Rau (links) begrüßen den Präsidenten der Islamischen Republik Pakistan, General Pervez Musharraf und dessen Ehefrau Begum Sehba Musharraf vor dem Berliner Schloss Bellevue (2003).
(10) Joschka Fischer, Bundesminister des Auswärtigen, wird bei seiner Ankunft in Lahore von einem Jungen in Landestracht begrüßt (2004).
(11) Bundespräsident Horst Köhler (stehend) empfängt Yousaf Raza Gilani, Premierminister Pakistans, im Schloss Bellevue in Berlin (2009).
(12) Bundeskanzlerin Angela Merkel im Gespräch mit Nawaz Sharif, Premierminister Pakistans, in der Residenz des deutschen Botschafters in Den Haag (2014).





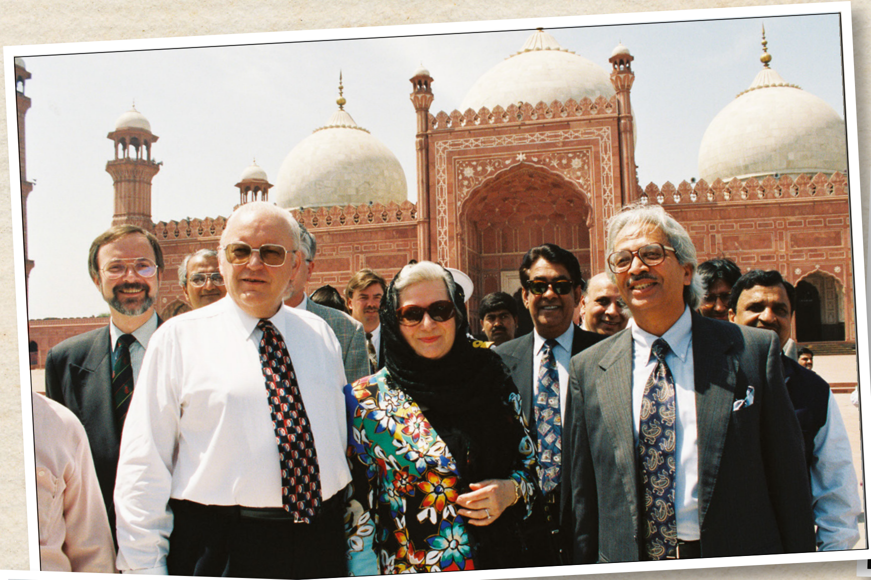






*Erinnerungen aus dem Bilderalbum der deutsch-pakistanischen Beziehungen*

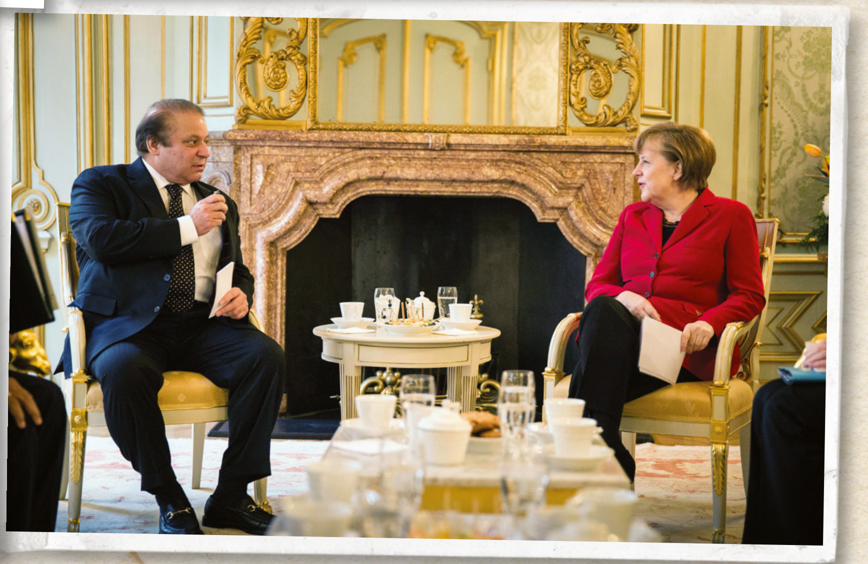












Seit den 1960er Jahren haben neben den politischen auch die wirtschaftlichen Beziehungen stetig an Bedeutung gewonnen. Heute unterhalten 35 multinationale deutsche Großunternehmen Niederlassungen in Pakistan, darunter BASF, BMW, Daimler, DHL, Linde, Metro und Siemens. Darüber hinaus sind mehr als 560 kleine und mittlere deutsche Unternehmen in Pakistan aktiv. Stark vertreten ist die Elektronikbranche und Hersteller von Textilmaschinen wie auch pharmazeutische Betriebe und Chemieunternehmen.

Im Dezember 1997 entstand in Karatschi das Pakistanisch-Deutsche Wirtschaftsforum (PGBF) als Zusammenschluss pakistanischer Unternehmer mit Geschäftsverbindungen nach Deutschland. Dank der aktiven Unterstützung der deutschen Botschaft in Islamabad und des deutschen Generalkonsulats in Karatschi wurde aus der zunächst losen Interessenvereinigung einiger lokaler Geschäftsleute bald ein schlagkräftiger Verband mit rund 160 Mitgliedern, daruter auch viele deutsche multinationale Konzerne. In enger Zusammenarbeit mit den pakistanischen Industrie- und Handelskammern gelang es PGBF in den Folgejahren, die bilateralen Wirtschaftsbeziehungen durch qualifizierte Beratungsleistungen und die Organisation zahlloser Wirtschaftsforen weiter zu vertiefen. Nicht zuletzt auch dank der Förderung durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie durch die fachliche Unterstützung seitens der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit erhielt PGBF im Jahr 2016 vom pakistanischen Handelsministerium die Lizenz zur Gründung der Deutsch-Pakistanischen Industrie-und Handelskammer (GPCCI).



Die Europäische Union ist einer der wichtigsten Exportmärkte für das südasiatische Land. Auf sie entfallen ein Drittel bis ein Viertel aller pakistanischen Exporte. Nach der Volksrepublik China und Großbritannien war Deutschland im Jahr 2019 der drittgrößte Absatzmarkt für pakistanische Waren. Im bilateralen Handel standen deutschen Exporten von circa 1,8 Milliarden Euro pakistanische Importe in Höhe von 1,1 Mrd. Euro gegenüber. Während Deutschland vor allem Maschinen, Chemieprodukte, optische und medizinische Ausrüstungen, Eisen und Stahl liefert, exportiert Pakistan vornehmlich Textilien und Bekleidung, Lederwaren, Sportartikel, Schuhe und landwirtschaftliche Produkte nach Deutschland. Seit Anfang 2014 ist Pakistan für zunächst zehn Jahre Partner im Allgemeinen Zollpräferenzsystem (APS), einem handelspolitischen Instrument der Europäischen Union, das Entwicklungsländern Zollermäßigungen gewährt. Nicht zuletzt dank deutscher Unterstützung erhielt Pakistan den sogenannten APS+ Status, durch welchen das Land von vollständiger Zollfreiheit für die Ausfuhr zahlreicher industrieller Fertig- und Halbfertigerzeugnisse profitiert, so etwa für Textilien, aber auch für landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse. Dies ermöglicht es pakistanischen Erzeugern und Unternehmern, neue Märkte in der Europäischen Union zu erschließen und ihren Absatz zu steigern. Gegen Handelspräferenzen hat sich Pakistan dazu verpflichtet, 27 internationale Konventionen zu grundlegenden Menschen- und Arbeitsrechten, Umweltschutz und guter Regierungsführung umzusetzen. Seit Pakistan dem Allgemeinen Zollpräferenzsystem beigetreten ist, stiegen die Exporte des Landes in die EU um 50 Prozent. 95 Prozent dieser Exporte fallen unter das APS+.

**Auf dem Weg zur Gründung einer Deutsch-Pakistanischen Industrie- und Handelskammer: Konsultationen zwischen GIZ und der Handelskammer Karatschi im Jahr 2013.**




Die pakistanische Außenministerin Hina Rabbani Khar und ihr deutscher Amtskollege Guido Westerwelle unterzeichnen am 4. September 2012 in der Villa Borsig in Berlin ein Abkommen zum strategischen Dialog zwischen den beiden Ländern.




1984: Die Berliner Mauer an der Stresemannstraße inmitten des Kalten Krieges. Neben anderen Nationen haben auch pakistanische Besucher hier ihre Graffiti hinterlassen: *Pakistan Zindabad - long live Pakistan* ist hier in Urdu und Englisch zu lesen.

Neue wirtschaftliche Akzente setzt in den vergangenen Jahren der China-Pakistan-Wirtschaftskorridor (CPEC), die sogenannte „neue Seidenstraße", welcher Schienenverbindungen, Pipelines, Kraftwerke und Industrieparks entlang seiner Route umfasst. Das pakistanische Teilstück soll von China quer durch Pakistan bis zur Hafenstadt Gwadar am Arabischen Meer verlaufen. Von diesem Infrastrukturprojekt der Superlative, welches 2016 seinen Anfang nahm, erhofft sich Pakistan einen Wachstumsschub für seine Exportwirtschaft. Im November 2018 hat Pakistan Deutschland dazu eingeladen, in die Wirtschaftssonderzonen entlang des Wirtschaftskorridors zu investieren. Der Bedarf an neuen Technologien in den entstehenden Betrieben und Unternehmen bietet vielfältige Perspektiven auch für die künftige deutsch-pakistanische Zusammenarbeit.

## Pakistan als strategischer Partner

Neben seiner wirtschaftlichen Bedeutung kommt Pakistan auch eine Schlüsselrolle für regionale Stabilität und Frieden zu. Dies gilt insbesondere für den Friedensprozess im Nachbarland Afghanistan, wie auch für die Lage in der zwischen Pakistan und Indien umstrittenen Region Kaschmir. Bundesaußenminister Guido Westerwelle versicherte seiner Amtskollegin Hina Rabbani Khar im September 2012 in Berlin: „*Wir wissen beide, dass es ohne Pakistan keine Lösung in Afghanistan geben wird. Ein stabiles Afghanistan ist ein Anliegen, das wir beide teilen.*" Zusammen initiierten sie den Pakistan-Germany Strategic Dialogue. Im gleichen Jahr stellten Deutschland und die Atommacht Pakistan ihre militärische Zusammenarbeit erstmals auf eine verbindliche Grundlage. In der Garnisonsstadt Rawalpindi unterzeichneten Verteidigungsminister Thomas de Maizière und sein Amtskollege Ahmed Mukhtar ein Abkommen, das einen regelmäßigen Informationsaustausch zwischen den Streitkräften und Verteidigungsministerien beider Länder vorsieht. Darüber hinaus wurden gegenseitige Manöverbeobachtung, die Ausbildung pakistanischer Offiziere an der Führungsakademie der Bundeswehr in Hamburg und eine Zusammenarbeit im Rüstungsbereich vereinbart. Seitdem arbeiten die beiden Länder auch stetig im Kampf gegen den internationalen Terrorismus zusammen. Doch nicht immer waren die Beziehungen zwischen Deutschland und Pakistan so ungetrübt. Als Reaktion auf die pakistanischen Atomtests in der Wüste von Balutschistan setzte Deutschland die Zusammenarbeit 1998 aus. Erst im Laufe des Jahres 2000 wurde sie schrittweise wieder aufgenommen. Dies zeigt sich auch in der Beauftragung der GIZ durch deutsche öffentliche Auftraggeber (siehe Diagramm auf Seite 80). Bei Menschenrechten, in der Politik gegenüber dem Iran und in der Atompolitik vertreten Deutschland und Pakistan bis heute oft unterschiedliche Positionen. In einem stark abweichenden Abstimmungsverhalten in der Vollversammlung der Vereinten Nationen kommt dies mitunter zum Ausdruck.

## Entwicklungen anstoßen

Pakistan war eines der ersten Länder, mit welchen das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) noch in seinem Gründungsjahr 1961 die Kooperation aufnahm. Die deutsch-pakistanische Entwicklungszusammenarbeit begann jedoch schon vor diesem Datum. Seit den 1950er Jahren führen die beiden Länder zahlreiche gemeinsame Entwicklungsprogramme durch, dazu zählen Bewässerungsprojekte am oberen Indus, die Ausrüstung von Krankenstationen und der Aufbau von landwirtschaftlichen Lehr- und Musterbetrieben. Heute blicken Deutschland und Pakistan daher auf mehr als 60 Jahre gemeinsamer Förderprojekte zurück, welche Deutschland bislang mit rund 3,5 Milliarden Euro unterstützte. Das macht die Bundesrepublik zum viertgrößten bilateralen Geber. Zu den Schwerpunkten der deutsch-pakistanischen Entwicklungszusammenarbeit zählt die Förderung des Energiesektors, der guten Regierungsführung und der Wirtschaft einschließlich der Förderung der Berufsbildung. Aber auch das Thema Gesundheit spielte in der Vergangenheit immer eine wichtige Rolle und auch heute wieder mit zahlreichen gemeinsamen Initiativen zur Eindämmung der COVID-19 Pandemie. Die Beziehungen zwischen den beiden Ländern haben sich in den vergangenen Jahrzehnten in vielen gesellschaftlichen Bereichen weiterentwickelt: kulturell, wirtschaftlich, entwicklungs- und sicherheitspolitisch. So sind enge Bindungen entstanden, die sich am 15. Oktober 2021 zum 70. Mal jährten.





# Die deutsch-pakistanische Entwicklungszusammenarbeit

# III. Die deutsch-pakistanische Entwicklungszusammenarbeit

## Eine bewährte Partnerschaft mit Tradition

Deutschland und Pakistan arbeiten entwicklungspolitisch bereits seit den 1950er Jahren zusammen. Damit gehört Pakistan zu den deutschen Partnerländern der ersten Stunde. Seit der Gründung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) im Jahr 1961 wurde die Entwicklungszusammenarbeit mit Pakistan auch institutionell gestärkt. Seitdem finden in regelmäßigen Abständen bilaterale Regierungsverhandlungen statt, in deren Rahmen die beiden Länder die Schwerpunkte ihrer Zusammenarbeit abstimmen und definieren. Hier wird auch der von beiden Partnern zu leistende Beitrag konkretisiert und das gemeinschaftliche Engagement sodann in Maßnahmen mit klar definierter Zielsetzung, Wirkung, Laufzeit und Budget übersetzt.

Aufgrund der großen geographischen Ausdehnung Pakistans haben sich beide Staaten früh darauf geeinigt, die deutsche Unterstützung auf den Nordwesten des Landes zu konzentrieren. Deutschland ist als einer der wenigen Geber mit eigenen Umsetzungsstrukturen in der Provinz Khyber Pakhtunkhwa (ehemals North-West Frontier Province) präsent. Die Bundesrepublik gehört überdies zu den wenigen Partnern Pakistans, die Maßnahmen in den Stammesgebieten entlang der afghanischen Grenze implementieren. Diese ehemals unter Bundesverwaltung stehende Region (Federally Administered Tribal Areas, FATA) wurde im Jahr 2018 als „Merged Areas“ in die benachbarte Provinz Khyber Pakhtunkhwa integriert. Auch das Hauptstadtterritorium mit der Stadt Islamabad gehört zu den Schwerpunktgebieten der Zusammenarbeit. Inzwischen werden Maßnahmen jedoch auch im Punjab und vereinzelt in Gilgit-Baltistan, Asad Kaschmir, im Sindh und in Belutschistan durchgeführt.

Für Deutschland spielt Pakistan eine Schlüsselrolle für den Frieden und die Sicherheit in Südasien und ist ein wichtiger Partner im Kampf gegen den internationalen Terrorismus. Dies gilt insbesondere seit der deutschen Beteiligung am internationalen Afghanistaneinsatz im Rahmen der Operation Enduring Freedom und dem folgenden ISAF-Einsatz zur Stabilisierung des Landes. Das BMZ unterstützt Pakistan seitdem verstärkt dabei, Ausbildung und ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum zu fördern, den Klimaschutz zu stärken sowie eine demokratische und friedliche Entwicklung voranzutreiben. Die Leitlinien für die Kooperation mit Pakistan aktualisiert das BMZ regelmäßig und passt diese den aktuellen Entwicklungsbedarfen und den entwicklungspolitischen Rahmenbedingungen an, etwa im August 2016 in seiner „Länderstrategie zur bilateralen Entwicklungszusammenarbeit mit der Islamischen Republik Pakistan (2016-2020)“ und zuletzt in der Strategie „BMZ 2030“, welche seit Mai 2020 den Rahmen für die kommende Dekade vorgibt.

Umgesetzt werden die staatlichen Leitlinien der deutsch-pakistanischen Entwicklungszusammenarbeit von einer Reihe von Institutionen. Die **Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH** fördert im Auftrag des BMZ pakistanische Institutionen und entsendet Expertinnen und Experten, um Wissen zu vermitteln. Sie ist seit 1963 in Pakistan mit Entwicklungsprojekten vertreten und seit 1990 auch mit einem Landesbüro in Islamabad. Ihr Engagement und ihr aktuelles Landesportfolio werden in diesem Kapitel ausführlich dargestellt. Die finanzielle Zusammenarbeit ist Aufgabe der **Kreditanstalt für Wiederaufbau** (KfW), die seit 1962 Investitionen in Pakistan fördert. Die Kooperation der Entwicklungsbank mit Pakistan umfasst insbesondere die Themenbereiche Klima und Energie (47 Prozent des Finanzvolumens im Jahr 2020) und Gute Regierungsführung (42 Prozent) sowie Gesundheit (9 Prozent), Weiterbildung und nachhaltiges Wachstum (2 Prozent). Vor allem Infrastrukturprojekte wie der Bau von Brücken, Wasserversorgungssystemen, die Konstruktion von Gesundheitseinrichtungen, die Finanzsystementwicklung sowie der Bau von Solar- und Wasserkraftanlagen werden durch die KfW in Pakistan gefördert. Überdies werden Aus- und Fortbildungsmaßnahmen für eine bessere Integration in den Arbeitsmarkt unterstützt, so etwa für Frauen im Gesundheitssektor, für Elektriker in der Solartechnologie und ganz allgemein für Binnenvertriebene in der Provinz Khyber Pakhtunkhwa.



Marie Schlei, Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit (dritte von links),
am Pakistan-Stand auf der Internationalen Touristik Börse in West-Berlin, März 1977.

Vorhergehende Doppelseite: Bewässerung im ländlichen Pakistan. Mitte der 1990er Jahre verbesserte
das von Deutschland finanzierte Balochistan Rural Support Programme den Zugang zu Wasser.

Daneben fließen Bundesmittel für Entwicklungsprojekte in Pakistan auch an die **Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe** (BGR), an die Europäische Union und an multilaterale Institutionen. Aber auch **kirchliche Organisationen, politische Stiftungen und Nichtregierungsorganisationen** werden mit Bundesmitteln für Entwicklungsinitiativen bedacht. Diese Institutionen leisten wichtige Beiträge, um Demokratie, Menschenrechte und Rechtstaatlichkeit zu fördern, Armut zu verringern oder Katastrophen zu bewältigen.

## Rückblick auf Schwerpunkte und gemeinsame Programme

Die Schwerpunkte der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit Pakistan haben sich über die Jahre immer wieder an neue Herausforderungen und sich ändernde soziale, wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen angepasst. So bauten die beiden Länder im ersten Jahrzehnt der Entwicklungszusammenarbeit gemeinsam die Infrastruktur in den Bereichen Industrie, Energie, Transport und Telekommunikation aus. Daneben standen von Anfang an die Landwirtschaft sowie die Grund- und Berufsbildung im Fokus der Kooperation. In den 1980er Jahren rückten schließlich die Sektoren Gesundheit und Ländliche Entwicklung in den Vordergrund. Seit den 2010er Jahren konzentriert sich das deutsche Engagement auf die Bereiche Gute Regierungsführung, Nachhaltiges Wirtschaftswachstum sowie Energie. Heute liegen die Schwerpunkte der pakistanisch-deutschen Entwicklungszusammenarbeit auf den Themen Frieden und Gesellschaftlicher Zusammenhalt, Ausbildung und Nachhaltiges Wachstum für gute Arbeitsplätze sowie Klima und Energie. Querschnittsthemen umfassen Maßnahmen zur Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter und zur Einbindung von Frauen in politische und soziale Entscheidungsprozesse. Des Weiteren finden der Schutz der Menschenrechte als Leitprinzip deutscher Entwicklungspolitik und die Korruptionsprävention in allen Bereichen Beachtung.

Das BMZ unterstützt Pakistan überdies bei der Flüchtlingshilfe und der Bewältigung von Naturkatastrophen, so angesichts der Flutkatastrophen in den Jahren 2010 und 2022. Diese Maßnahmen helfen, das Land zu stabilisieren und tragen so dazu bei, die Ursachen für Extremismus zu bekämpfen und dauerhaften Frieden zu schaffen. Insgesamt hat die Bundesrepublik bis heute rund 3,5 Milliarden Euro in die Entwicklungszusammenarbeit mit Pakistan investiert. Gemeinsam haben Pakistan und Deutschland in den vergangenen sechs Jahrzehnten vielfältige Entwicklungsprojekte umgesetzt. Eine Auswahl erfolgreicher und inzwischen abgeschlossener Kooperationen wird im Folgenden präsentiert.

### Infrastruktur und Industrialisierung

Bereits seit Mitte der 1950er Jahre beteiligte sich Deutschland im Rahmen seines Weltbank-Engagements an den **Aushandlungen und der Vermittlung des Indus-Wasserabkommens**, das am 19. September 1960 in Karatschi unterzeichnet wurde. Dem Abkommen, das die Wassernutzung des Indus und seiner Nebenflüsse regelte, wurde international größte Bedeutung beigemessen, um so einen friedlichen Ausgleich zwischen den sich am Indus feindlich gegenüberstehenden Nachfolgestaaten Britisch-Indiens zu schaffen. Der britische Teilungsplan von 1947 und die

**Pakistan und Deutschland**

**1854-1857** Natur- und völkerkundliche Expedition der Gebrüder Schlagintweit im Gebiet des heutigen Pakistan.



**1907** Muhammed Iqbal, Pakistans Nationaldichter und politischer Denker, studiert in Heidelberg und München.

**1914-1918** Erster Weltkrieg: Deutsche Soldaten stehen der britisch-indischen Kolonialarmee in Flandern, an der Somme und in den deutschen Kolonialgebieten gegenüber. In Britisch-Indien mobilisiert Großbritannien 1,3 Millionen Soldaten.

**1932-1939** Zahlreiche deutsche Expeditionen versuchen den über 8.000 Meter hohen Nanga Parbat zu erklimmen, ohne Erfolg. Viele Todesopfer sind zu beklagen. Der Berg wird im Volksmund „Schicksalsberg der Deutschen“ genannt.

**1936** Gründung der „Deutschen Himalaja-Stiftung“ mit dem Ziel der Erforschung des Himalaya und der Besteigung des Nanga Parbat.

**1939-1945** Zweiter Weltkrieg: Soldaten des heutigen Pakistan kämpfen als Teil der Armee Britisch-Indiens gegen das Deutsche Reich. Britisch-Indien stellt bis Kriegsende 2,5 Millionen Mann.

nachfolgenden kriegerischen Auseinandersetzungen hatten Ost- und Westpunjab wie auch Kaschmir zertrennt und somit auch die für die Landwirtschaft so wichtigen Oberläufe des Indus. Dies brachte erhebliche politische und wirtschaftliche Unsicherheiten für Pakistan und Indien mit sich. Schon im Dezember 1954 schrieb die Weltbank in einer Studie zum Bewässerungsproblem im Indus-Becken: *„Damit eine Einigung langfristig zufriedenstellend ist, muss sie von der Bevölkerung beider Länder angenommen werden. Die Erfahrung Frankreichs und Deutschlands zeigt, wie Hass und Bitterkeit entstehen können, wenn kompromisslos auf den eigenen Bedingungen beharrt wird. Langfristig wäre es auch für Indien nicht gut, den letzten Tropfen des Wassers zu erhalten, das momentan aus den östlichen Flüssen nach Pakistan fließt. Diese wenigen Millionen Kubikmeter könnten wesentlich mehr zur wirtschaftlichen Entwicklung Indiens beitragen, wenn sie dazu genutzt würden, eine Grundlage für friedliche und freundschaftliche Beziehungen zwischen Indien und Pakistan zu schaffen.“* Durch das Abkommen erhielt Pakistan das fast alleinige Nutzungsrecht für die drei westlichen und besonders wasserreichen Flüsse Indus, Jhelam und Chenab zugesprochen, während Indien die Nutzungsrechte der drei östlichen Flüsse Ravi, Beas und Satluj erhielt. Da die intensive Wassernutzung Indiens dazu führte, dass die auf pakistanischem Gebiet liegenden Unterläufe der östlichen Flüsse trocken fielen, erhielt Pakistan im Rahmen des Indus-Becken-Entwicklungsprogramms (IBDP) weitere Unterstützung zugesprochen. Im Rahmen dieses kühnen technischen und finanziellen Entwicklungskonzepts **für Bewässerungssysteme am oberen Indus**, das Deutschland ab dem Jahr 1960 mit rund 125 Millionen D-Mark und deutscher Expertise förderte, wurden die bis heute **wichtigsten Wasserreservoirs Pakistans** geschaffen, die **Mangla und Tarbela Talsperren**. Durch Umleitungen von Flüssen und Kanälen wurde überdies den trocken gefallenen Unterläufen des Ravi, Beas und Satluj Wasser aus anderen Quellen zugeführt.

Um das Jahr 1960 begann Deutschland Pakistan auch bei seiner Industrialisierung zu unterstützen. Dazu wurden pakistanische Techniker in den Industriebetrieben des Rheinlands fortgebildet. In Pakistan selbst wurden zahlreiche Industrieprojekte gefördert. Eines der ersten Vorhaben der pakistanisch-deutschen Zusammenarbeit war die Finanzierung der **Zementfabrik Manghopir bei Karatschi**. Es folgten Investitionen in das **pakistanische Eisenbahnwesen**. Mit deutscher Unterstützung baute Pakistan überdies ein **Telekommunikationsnetz** auf, welches das damalige Ost- und Westpakistan miteinander verband.

Auch im pakistanischen Energiesektor engagierte sich Deutschland früh und finanziert seit Beginn der 1960er Jahre den **Ausbau des pakistanischen Stromnetzes**. Pakistan ist reich an natürlichen Energielieferanten: Es gibt viele Sonnenstunden, windige Ebenen und energiegeladene Bergflüsse, die den höchsten Gipfeln der Welt entspringen. Dieses Potenzial wurde früh erkannt. In keinen anderen Sektor hat die Bundesrepublik in den vergangenen sechs Jahrzehnten mehr Entwicklungsgelder investiert. Beim Ausbau des pakistanischen Hochspannungsnetzes galt es, den erzeugten Strom sicher und effizient in dieses einzuspeisen. Es galt das Netz zu stabilisieren und Stromverluste zu reduzieren. Industrie, Wirtschaft und private Verbraucher konnten so verlässlich und effizient mit Energie versorgt werden. Dadurch konnte die wirtschaftliche Entwicklung Pakistans vorangetrieben werden, mit mehr Beschäftigung und höheren Einkommen. Seit 1963 errichtete Pakistan mit deutscher Hilfe **zahlreiche Wasserkraftwerke**, darunter die Großkraftwerke

**1947**
Pakistanische Unabhängigkeit. Viele der Gründungsväter des neuen Staates kämpften im Ersten oder Zweiten Weltkrieg gegen Deutschland

**1949**
Doppelte Staatsgründung: Im Mai wird die Bundesrepublik Deutschland und im Oktober die Deutsche Demokratische Republik gegründet.

**1951**
Vor 70 Jahren: Am 15. Oktober 1951 nehmen Pakistan und die Bundesrepublik Deutschland diplomatische Beziehungen zueinander auf.

**1952**


Eröffnung der pakistanischen Botschaft in Bonn mit Dr. Omar Hayat Malik als Botschafter (1952-1955) und der deutschen Vertretung in Karatschi mit Wolfgang Jaenicke als Repräsentant der Bundesrepublik (1952-1954).

**1953/1955**
Am 3. Juli 1953 gelingt die Erstbesteigung des Nanga Parbat unter der Expeditionsleitung von Karl Herrligkoffer.

1955: Der preisgekrönte Kinofilm „Im Schatten des Karakorum“ von Eugen Schumacher macht Pakistan einen großen deutschen Kinopublikum bekannt.

Mangla, Tarbela und Ghazi Barotha. Die aus den Kraftwerken gewonnene Elektrizität hat über die Jahrzehnte viel zur Entwicklung von Städten und Industrie in Pakistan beigetragen. Im Rahmen von gemeinsamen Studien zum ungenutzten Potenzial für nachhaltige Wasserkraft in Pakistan wurden bis 2011 etwa 200 Standorte für weitere Kraftwerke identifiziert. Auf Basis dieser Studienergebnisse errichtete Pakistan bis heute zahlreiche neue Kraftwerke zur Elektrizitätserzeugung.

Um das Land bei seiner industriellen Entwicklung und auf dem Weg zu einem nachhaltigen und inklusiven Wirtschaftswachstum auch weiter zu unterstützen, ist ein Schwerpunkt der deutschen Entwicklungszusammenarbeit seit rund einem Jahrzehnt auch die Verankerung von Umwelt-, Arbeits- und Sozialstandards, die von staatlichen Stellen überwacht werden. Es gilt Einkommensmöglichkeiten zu verbessern, soziale Sicherungssysteme aufzubauen und Zugang zu qualitätsgesicherten Gesundheitsleistungen für die Beschäftigten und deren Familien zu schaffen. Dies betrifft die in Pakistan so dominante Textilindustrie, aber auch viele andere Wirtschaftszweige.



Bau eines durch Deutschland finanzierten Wärmekraftwerks in Ashuganj im Jahr 1969.

## Landwirtschaft

1959 wurde in Kooperation mit dem pakistanischen Landwirtschaftsministerium das **Pakistan-German Training and Research Institute** als Lehr- und Musterfarm gegründet. An diesem Schul- und Forschungsinstitut für Landwirtschaft, 32 Kilometer südlich von Multan im Punjab gelegen, bildete deutsches Lehrpersonal Landwirte, Schreiner, Automechaniker und Traktorfahrer aus. Gemeinsam wurde an Möglichkeiten der Ertragssteigerung bei Feldfrüchten geforscht. Auf Musterfeldern wurden Kartoffeln angebaut und Erntetechniken, etwa mit dem Häufelpflug, gelehrt. Daneben wurden ein Milchbauernhof und eine Geflügelfarm betrieben, Pferde gezüchtet sowie Fischteiche angelegt. Ziel war es, so berichtet die Wochenschau 1967 anlässlich des Pakistanbesuchs von Bundeskanzler Kiesinger, „*gemeinsam… die Landwirtschaft Pakistans zu modernisieren und damit die Ernährungsgrundlage des Volkes zu sichern…*“. Das Entwicklungsprojekt sollte „*dem Land für die Zukunft die Möglichkeit zur Selbsthilfe geben*“. Ab 1965 wurden die hier gewonnenen Erfahrungen in die Dörfer der Region übertragen. 1969 wurde die Musterfarm in „Pak-German Institute of Cooperative Agriculture Multan“ umbenannt und unter die Aufsicht des pakistanischen Cooperation Departments gestellt. Das Institut, in dem noch bis 1977 deutsche Ausbilder tätig waren, untersteht heute der Technical Education and Vocational Training Authority des Punjab. Es verfügt derzeit über 23 Lehrkräfte und bildet rund 300 Studierende in zwei- und dreijährigen Kursen zu zertifizierten Landwirten aus. Darüber hinaus bietet der Lehrbetrieb sechsmonatige Kurse zu Pflanzenschutz, Gewächshauskulturen, Schweißtechnik sowie Auto- und Motorradmechanik an. 2013 wurden mit deutscher Unterstützung neue Anbautechniken für Gewächshauskulturen mit Tröpfchenbewässerung eingeführt, um bestimmte Gemüsesorten bei geringem Wasserverbrauch ganzjährig anbauen zu können. Im Rahmen dieses Kleinprojektes wurden 100 Landwirte in Gewächshauslandwirtschaft fortgebildet und 50 Frauen aus den umliegenden Dörfern mit neuen Anbautechniken für Gemüsegärten vertraut gemacht.

## Grundbildung

Sowohl die Grundbildung als auch die berufliche Bildung gehörten zu den frühen Schwerpunkten deutsch-pakistanischer Entwicklungszusammenarbeit, sind sie doch der Grundbaustein für Pakistans Zukunft. Die pakistanische Regierung hat in den




Die im Jahr 1959 in Multan im Punjab gegründete landwirtschaftliche Lehr- und Musterfarm „Pakistan-German Co-Operative Training and Research Institute“ ist eines der frühesten gemeinsamen Entwicklungsprojekte (Bild aus einem Wochenschaubericht zum Pakistan-Besuch von Bundeskanzler Kurt Georg Kiesinger im Jahr 1967).


DATE
تلاوت
نعت
MODEL TOWN, LAHORE.
NAVEED ANJUM
P.T.C
79
OUR FLAG
CONTENTS

letzten beiden Jahrzehnten viele Prozesse in Gang gesetzt, um die Bildung in allen Landesteilen zu verbessern. In einem Schuldenumwandlungsprogramm verpflichtete sich Pakistan 2005 gegenüber Deutschland, insgesamt 76 Millionen Euro in schulische Entwicklungsprojekte im eigenen Land zu investieren. Im Gegenzug erließ Deutschland Pakistan Schulden in doppelter Höhe. Mit diesen Mitteln konnten Schulen gebaut und besser mit Personal und Lernmitteln ausgestattet werden.

Auch nach diesen Fortschritten warten immer noch gewaltige Aufgaben auf das Land. Zwar ist der Anteil der Kinder, die eine Grundschule besuchen, seit 2005 von 81 auf 94 Prozent gestiegen, doch immer noch brechen rund 30 Prozent aller Schülerinnen und Schüler ihre Grundschulausbildung vorzeitig ab. Insbesondere die Bildung von Mädchen wurde lange vernachlässigt und so können nur 49 Prozent der Frauen lesen und schreiben. Um Kindern eine bessere Bildung zu ermöglichen, zielte die pakistanisch-deutsche Zusammenarbeit im Bereich Grundbildung darauf ab, die institutionellen Rahmenbedingungen weiter zu verbessern.

Die Unterstützung des BMZ konzentrierte sich in der Grundbildung auf die Region Khyber Pakhtunkhwa, den Punjab und die Stammesgebiete unter Bundesverwaltung (heute Merged Areas). Im Rahmen eines **Grundbildungsprogramms in Khyber Pakhtunkhwa** entstand ab 1992 ein Ausbildungszentrum für Lehrerinnen. Bis 2011 wurden rund 4.900 Klassenräume neu errichtet oder renoviert. Finanziert durch die Bundesrepublik, förderte das Programm überwiegend Bildungseinrichtungen für Mädchen und Frauen und leistete einen wichtigen Beitrag, um pakistanischen Kindern gerade in ländlichen Gegenden eine Schulbildung und damit einen Weg aus der Armut zu ermöglichen.



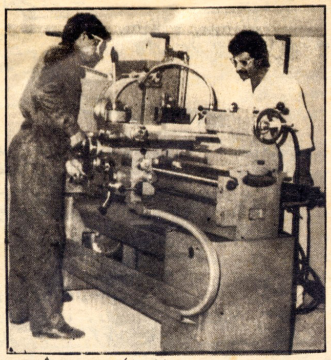
Seit 2002 wurde in Khyber Pakhtunkhwa ein umfangreiches Lehrerfortbildungssystem von Deutschland unterstützt. Dieses wurde ab 2004 auf die damaligen Stammesgebiete unter Bundesverwaltung und ab 2006 auch auf die Region Punjab ausgeweitet. So konnten bis zum Jahr 2011 rund 290.000 Grundschullehrkräfte und 60.000 Schulleiter weitergebildet werden.

Um die Grundbildung zu verbessern, förderte Deutschland ab 2006 auch eine Reform der Lehrpläne. So konnten moderne pädagogische Curricula für die pakistanischen Schülerinnen und Schüler erstellt werden und auch wichtige Themen wie Menschenrechte und Umweltschutz aufgenommen werden. Die Lehrpläne und ein nationaler Bildungsplan bildeten das neue Rahmenwerk, um Grund- und weiterführende Bildung besser aufeinander abzustimmen. Dies führte zu steigenden Einschulungsraten und mehr Jugendliche wechselten auf weiterführende Schulen. Ein wichtiger Baustein bei der Einführung neuer Lehrpläne waren auch verbesserte Schulbücher. Zur Entwicklung moderner Lehrmaterialien wurden mehr als 1.500 Autoren und Herausgeber von Schulbüchern in ganz Pakistan geschult. Bis 2011 entstanden so rund 100 neue Lehrbücher. 2009 verabschiedete Pakistan seine nationale Bildungspolitik, an deren Konzeption erstmals auch Interessenvertreter aus den Provinzen und Distrikten beteiligt waren. Mit deutscher Unterstützung konnten nun auch vermehrt

**Modernes Unterrichten verlangt gut ausgebildete Lehrkräfte: In den Jahren 2004 und 2006 förderte die GIZ die Weiterbildung von 350.000 Lehrerinnen und Lehrern im Punjab, in Khyber Pakhtunkhwa und in FATA.**

# پاک جرمن ٹیکنیکل ٹریننگ سینٹر حب کے پرنسپل جناب جاوید اقبال کہتے ہیں

انٹرویو: جاوید خان



طلباء لیتھ مشین پر پرزے کی ڈھلائی کر رہے ہیں (فوٹو ترجمان)

سوال:۔ پاک جرمن ٹیکنیکل ٹریننگ سینٹر کب قائم ہوا؟

جواب:۔ جب انڈسٹریل اسٹیٹ کے قیام کے بعد ۱۹۸۲ء میں اس سینٹر کی پلاننگ ہوئی ۱۹۸۳ء میں سروے کیا گیا اور ۱۹۸۴ء تعمیرات کا آغاز ہوا۔ ۱۹۸۶ء میں تعمیراتی کام مکمل ہوا اور اسی سال پاک جرمن معاہدے کے تحت حکومت جرمن نے مشینری انسٹرکٹر بھیج دیئے اور ایک سال کے عرصہ میں تمام مشینری کی تنصیب کا کام مکمل ہو گیا۔ یہاں یہ بات کہنا ضروری سمجھتا ہوں کہ مشینری کی تنصیب ہمارے پاکستانیوں نے خود کی اور اسی دوران مزید پاکستانی طلباء کو انسٹرکٹر ٹریننگ بھی دی جاتی رہی اس طرح جون ۱۹۸۷ء میں مشینری کی تنصیب مکمل ہوئی اور جولائی ۱۹۸۷ء میں ٹریننگ حاصل کرنے والے طلباء کا پہلا بیچ داخل ہو گیا۔ جو ماہ جون ۱۹۸۸ء میں تربیت کا ایک سال مکمل ہونے کے بعد مقامی صنعتوں میں کھپا دیا گیا۔

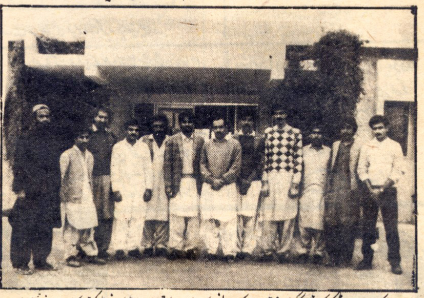
سوال:۔ آپ کے سینٹر میں کتنے ٹیکنیکل شعبے ہیں......!

جواب!۔ فی الحال ہمارے پاس تین شعبے ہیں جو ہر قسم کی انڈسٹری میں جز و ملازم ہیں ان میں (۱) انڈسٹریل الیکٹریشن (۲) مینٹیننس مکینک (۳) مشینسٹ۔

حکومت پاکستان بہت جلد مزید شعبوں کا آغاز کریں گی۔ جس میں حسب معاہدہ حکومت جرمن مشینری و دیگر سامان کا تعاون کرے گی۔

سوال!۔ سینٹر میں انسٹرکٹرز کی تعداد کیا ہے اور ان میں جرمن کے انسٹرکٹرز کی تعداد کیا ہے۔

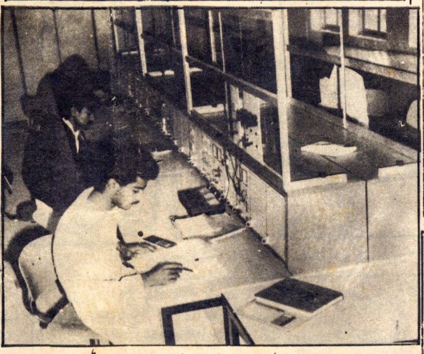
جواب! ہمارے ہاں انسٹرکٹرز کی تعداد ۲۵ رہے جن میں ۴ جرمن ہیں جبکہ ۲ انسٹرکٹرز لاہور میں اضافی تربیت حاصل کرنے گئے ہوئے ہیں۔ یعنی اس وقت ہمارے پاس ۱۹ پاکستانی اور ۴ جرمن انسٹرکٹرز طلباء کو تربیت دی جا رہی ہے۔



پاک جرمن ٹیکنیکل ٹریننگ سینٹر حب کے پرنسپل جاوید اقبال سینٹر کے انسٹرکٹرز کے ہمراہ (فوٹو ترجمان)

## ۱۹۸۷ء سے تاحال بجلی کی نعمت سے محروم ہیں

## بجلی فراہم نہ کی گئی تو ٹیکنیکل سینٹر حب بند ہو جائے گا



زیر تربیت طلباء الیکٹرک سرکٹ کا کام سیکھ رہے ہیں۔ (فوٹو ترجمان)

سوال:۔ ہماری سماعت میں آیا ہے کہ یہ سینٹر بجلی جیسی بنیادی ضرورت سے تاحال محروم ہے حکومت بلوچستان اس سلسلہ میں عدم تعاون کر رہی ہے یا کے ای ایس سی؟۔

جواب:۔ یہ بالکل صحیح ہے کہ بجلی کی نعمت سے محروم ہیں لیکن حکومت بلوچستان نے کوئی عدم تعاون نہیں کیا بلکہ حکومت کی جانب سے کے ای ایس سی کو جنوری ۱۹۸۷ء میں ڈیمانڈ نوٹ بھیجنے کا کہہ کر بھیجا گیا تھا اور کے ای ایس سی کے ڈیمانڈ نوٹ کے مطابق اگست ۱۹۸۷ء میں تقریباً آٹھ لاکھ روپے حکومت بلوچستان نے ادا کر دیئے لیکن کے ای ایس سی نے ہماری مسلسل کوششوں کے باوجود آج تک عدم توجہی اور عدم دلچسپی کا مظاہرہ کیا ہے۔ اور ہم یہ الزام کے ای ایس سی کے ذمہ دار افسران پر عائد کرتے ہیں جنہوں نے ٹیکنیکل سینٹر حب کو تاحال بجلی کی بنیادی ضرورت سے محروم کر رکھا ہے۔

سوال:۔ بجلی نہ ہونے کے باوجود یہ سینٹر کیسے چل رہا ہے۔

جواب:۔ فی الحال جنریٹرز کے ذریعے گرم رہ ہوتا ہے اس طرح حکومت بلوچستان اس سینٹر کو چلانے کے لئے ۳۰ ہزار روپے ماہانہ کے زائد اخراجات برداشت کر رہی ہے۔

سوال:۔ ٹیکنیکل سینٹر حب کا سالانہ بجٹ کیا ہے

جواب:۔ ایڈمنسٹریٹو بجٹ ۱۲ لاکھ اور ٹریننگ میٹریل ۵ لاکھ روپے یعنی مجموعی بجٹ ۱۷ لاکھ روپے کا ہے جو کہ ہماری ضروریات کے مطابق ہے تاہم جنریٹر کے فیول کے ماہانہ ۳۰ ہزار روپے کا اضافی خرچ ہے جو ہم ایڈمنسٹریٹو بجٹ سے پورا کرتے ہیں۔ اس طرح ہمارے انتظامی امور متاثر ہو رہے ہیں۔

سوال:۔ بجلی کے اضافی اخراجات کو مد نظر رکھتے ہوئے اگر بجلی کی فراہمی میں کے ای ایس سی نے یونہی غفلت اور لاپرواہی کا مظاہرہ برقرار رکھا تو کیا یہ سینٹر چلتا رہے گا؟

جواب:۔ اگر کے ای ایس سی نے عدم توجہی کا یہی انداز رکھا تو ٹیکنیکل ٹریننگ سینٹر حب اسی سال بند ہو جائے گا۔ جس کی تمام تر ذمہ داری کراچی الیکٹرک سپلائی کارپوریشن کے متعلقہ افسران پر عائد ہوگی۔

سوال:۔ مشینری کے اعتبار سے اس سینٹر کی پاکستان میں کیا انفرادیت ہے۔



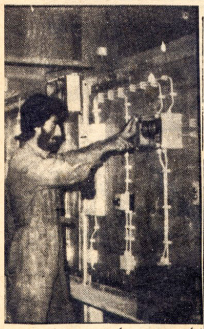


سینٹر میں جرمن زبان کا درس دیا جا رہا ہے (فوٹو ترجمان)

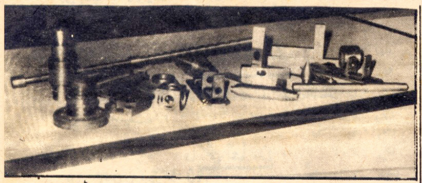
جواب:۔ میں دعوے سے کہتا ہوں کہ پاکستان کے تمام ٹیکنیکل ٹریننگ سینٹروں میں نصب شدہ مشینری اور آلات میں ہمارا سینٹر ہر اعتبار سے جدید ترین سینٹر ہے۔

سوال:۔ صوبہ بلوچستان میں کتنے ٹیکنیکل ٹریننگ سینٹرز کام کر رہے ہیں۔

جواب:۔ ۱۹۸۰ء میں پہلا سینٹر کوئٹہ میں قائم ہوا۔ اس کے بعد محکمہ تعلیم نے لورالائی اور خضدار میں دو سینٹرز قائم کئے گئے جو کہ بعد میں محکمہ لیبر و ویلفیئر ڈیپارٹمنٹ کے سپرد کر دیئے گئے اس کے بعد قلعہ عبداللہ اور محمد خیل میں دو سینٹر قائم ہوئے جہاں افغان مہاجرین اور پاکستانیوں کو تربیت دی جاتی ہے۔ جبکہ اب تربت اور سبی میں بھی حکومت مزید دو اور ٹیکنیکل سینٹر قائم کر رہی ہے تاکہ صوبہ بلوچستان کے عوام ٹیکنیکل شعبوں میں دوسرے صوبوں کے برابر کھڑے ہو جائیں۔ حکومت اس سینٹر کو یہاں تک محدود نہیں رکھنا چاہتی بلکہ حکومت اسے پاکستان کا منفرد ادارہ بنانا چاہتی ہے سابق سیکرٹری لیبر حکومت بلوچستان جناب سعد اللہ مری نے یہ تجویز دی تھی کہ ووکیشنل ٹریننگ اسکیم ایسی ہے جس میں اسکلڈ ورکر کی تربیت دی جاتی ہے۔ اس طرح اس ورکر کو مزید آگے کوئی تعلیمی سہولتیں فراہم نہیں ہوتیں حکومت اس سینٹر میں ووکیشنل ایجوکیشن کے بعد پولی ٹیکنیکل ایجوکیشن دینے کی خواہاں ہے تاکہ یہاں سے فارغ التحصیل طلباء انجینئرنگ شعبوں میں جا کر پائیں تاہم اس تجویز پر حکومت بہت جلد عمل کرے گی۔

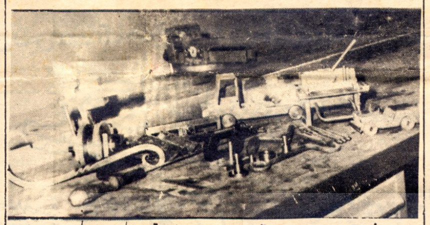


مکمل کیا جانے والا الیکٹرک سرکٹ بورڈ (فوٹو ترجمان)



طلباء کے ہاتھوں تیار ہونے والے مختلف پرزے (فوٹو ترجمان)

## اگست ۱۹۸۷ء میں حکومت بلوچستان نے ۸ لاکھ روپے کے ای ایس سی کو ادا کر دیئے تھے



زیر تربیت طلباء کے ہاتھوں تیار ہونے والے مختلف ماڈلز (فوٹو ترجمان)

سوال:۔ پہلے بیچ میں کتنے طلباء داخل ہوئے

جواب:۔ پہلے بیچ میں ۶۰ طلباء نے داخلے لئے

سوال:۔ تربیت کا عرصہ کیا ہے۔

جواب:۔ تین سال۔ لیکن ہم ایک سال تربیت دینے کے بعد ان طلباء کو اپرنٹس کی حیثیت سے مقامی صنعتوں میں بھیج دیتے ہیں۔ جہاں وہ مزید تربیت کے ساتھ ساتھ اپرنٹس شپ اسکیم کے تحت معاوضہ بھی لیتے ہیں۔

## مقامی صنعتکار بھرپور تعاون نہیں کرتے

سوال:۔ پہلے بیچ میں داخل ہونے والے ۶۰ طلباء میں کتنے پاس ہوئے اور کتنے طلباء کو مقامی صنعتوں میں اپرنٹس کی حیثیت سے رکھ لیا گیا

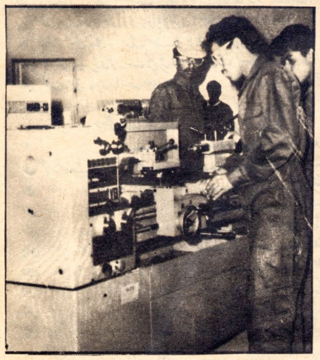
جواب ۶۰ طلباء میں سے ۵۰ طلباء کامیاب ہوئے جن میں ۱۰ طلباء نے کراچی کی صنعتوں میں ۴۰ طلباء نے مقامی صنعتوں میں جگہ حاصل کر لی ہماری سماعت میں آیا کہ ان ۴۰ طلباء میں سے ۲۰ کام کر رہے ہیں اور بقایا ۲۰ نکالے جا چکے ہیں۔ تاہم میں نے ذاتی جدوجہد کی لیکن یہ قابل افسوس امر ہے کہ لیبر ڈیپارٹمنٹ نے اس سلسلہ میں بھرپور تعاون نہیں کیا۔

سوال:۔ دوسرا بیچ کب آیا اور اس کی تعداد کیا تھی۔

جواب:۔ ہمارے پاس ۸۰ طلباء کی گنجائش ہے لہذا جولائی ۱۹۸۸ء میں ۸۰ طلباء کے داخلے مکمل ہوئے اور وہ طلباء ابھی زیر تربیت ہیں

سوال:۔ مقامی صنعتکار پاک جرمن ٹیکنیکل ٹریننگ سینٹر کے فارغ التحصیل طلباء سے کس حد تک تعاون کرنے پر رضامند ہوئے ہیں؟

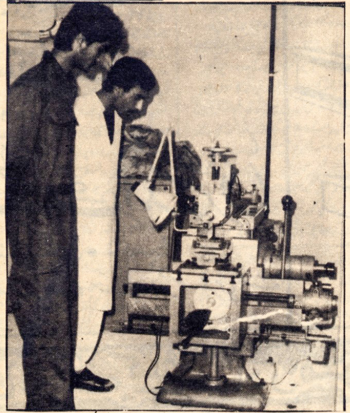
جواب:۔ مئی ۱۹۸۸ء میں حب کے صنعتکاروں کے ایک وفد نے ہماری دعوت پر ٹریننگ سینٹر کا معائنہ کیا اور وعدہ کیا کہ وہ فارغ التحصیل طلباء سے بھرپور تعاون کریں گے۔



لیتھ مشین پر کام کرنے کے دوران طلباء کی مصروفیت (فوٹو ترجمان)



طلباء الیکٹرک ویلڈنگ کا کام کر رہے ہیں (فوٹو ترجمان)



سینٹر میں شیپر مشین پر کام ہو رہا ہے (فوٹو ترجمان)



Links: Pressebericht über das Pakistan-German Technical Training Center in der Küstenstadt Hub, Balutschistan: Stromausfälle sind eine Herausforderung für den Lehrbetrieb (Bi-Weekly Tarjoman, 1-15. Februar 1989).

Oben: Berufsbildung ist seit Jahrzehnten einer der „Dauerbrenner“ der Entwicklungszusammenarbeit mit Pakistan: In einer Werkstatt des Pakistan-German Technical Training Center in Hub wird Metallbearbeitung gelehrt (1989).

Eltern und Gemeinden in die Gestaltung von Unterricht einbezogen und damit ein transparenteres und partizipativeres Schulsystem geschaffen werden. Auch an der baulichen Ausstattung von Schulen und an der Einrichtung neuer Schulbibliotheken beteiligte sich Deutschland.

### Berufliche Bildung

Neben der Grundbildung gehörte auch die berufliche Bildung zu den frühen Schwerpunkten deutsch-pakistanischer Entwicklungszusammenarbeit. Bereits 1960 beschlossen die beiden Länder den Aufbau von je einer Gewerbeschule in Ost- und Westpakistan. Seit dieser Zeit hat Deutschland Berufsschulen gefördert, die noch heute bestehen und das Rückgrat des pakistanischen Berufsbildungssystems bilden. Die Anfänge waren durchaus beschwerlich. Als die ersten deutschen Beraterinnen und Berater 1965 im neu gegründeten **Pakistan-German Technical Training Centre Mughalpura** in Lahore eintrafen, fehlten nicht nur Werkzeuge und Maschinen. Es gab auch keine Lehrpläne, welche Theorie und Praxis ausgewogen vereint hätten. Seither haben zehntausende von Mechanikern, Elektrikern und Installateuren einen formellen Abschluss an von Deutschland geförderten Berufsschulen erworben, denen die Internationale Arbeitsorganisation im Mai 2006 ein gutes Zeugnis ausstellte.

Ein weiteres frühes Beispiel für eine gelungene Zusammenarbeit im Bereich Berufsbildung ist das **Pakistan-German Wood Working Centre** in Peschawar in der Provinz Khyber Pakhtunkhwa. Hier bildeten Beraterinnen und Berater der GIZ im Auftrag des BMZ von 1971 bis 1984 Lehrkräfte aus und entwickelten ein umfassendes Ausbildungsprogramm für Schreiner. Die Ausbildungsplätze sind heute noch äußerst begehrt, denn das Centre ist für seine hohe Lehrqualität bekannt. Der Lehrbetrieb leistete Pionierarbeit dabei, Holzrohstoffe sparsam zu verwenden. Das Wissen über holzsparende Techniken wurde an über 400 Werkstätten in Khyber Pakhtunkhwa weitergegeben und führt dazu, dass Ressourcen in den Betrieben heute im Vergleich zu den 1960er Jahren um etwa 50 Prozent effizienter eingesetzt werden. Neben dem Schutz der knappen Ressource Holz sind die Betriebe auch wettbewerbsfähiger und können ihre Produkte zu niedrigeren Preisen anbieten.

Aufbauend auf diesen frühen Projekten starteten Deutschland und andere Geber Anfang 2011 ein umfangreiches Programm, das die Berufsbildung in Pakistan neugestalten soll. Mit deutscher Unterstützung erarbeitete das Land die im Jahr 2014 verabschiedete „Nationale Berufsbildungspolitik". Seitdem gestaltet Deutschland mit seinen pakistanischen Partnern diese Politik aus.

### Gesundheit

Bereits 1960 arbeiteten Deutschland und Pakistan im Bereich Gesundheit zusammen. So baute Deutschland für pakistanische Krankenhäuser Röntgenstationen auf und lieferte Krankenwagen. Ein Schwerpunkt der Zusammenarbeit wurde das Thema Gesundheit jedoch erst in den 1980er Jahren. Seit der Unabhängigkeit im Jahr 1947 haben sich die Gesundheitsbedingungen in Pakistan

**1955-1960**

Im Rahmen seines Weltbank-Engagements vermittelt Deutschland ab 1955 bei der Aushandlung des Indus-Wasserabkommens zwischen Pakistan und Indien. Mit 125 Millionen Mark fördert die BRD den Bau eines weitverzweigten Bewässerungssystems.

**1955/56**




Beginn der wissenschaftlichen und kulturellen Zusammenarbeit: Expeditionen im Hindukusch und Karakorum-Gebirge und Eröffnung des Goethe-Instituts in Karatschi.

**1959**

Erster Linienflug der Lufthansa Karatschi-Frankfurt.

Gründung des pakistanisch-deutschen Schul- und Forschungsinstituts für Landwirtschaft als landwirtschaftliche Musterfarm in Multan.

Unterzeichnung des deutsch-pakistanischen Vertrags zur Förderung und zum Schutz von Kapitalanlagen.

**1961**

Staatspräsident Muhammed Ayub Khan begibt sich auf einen zweiwöchigen Staatsbesuch nach Deutschland.

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) wird gegründet. Pakistan ist eines der ersten Partnerländer. Seither markieren regelmäßige bilaterale Regierungsverhandlungen den Erfolg der Zusammenarbeit.

Unterzeichnung des deutsch-pakistanischen Kulturabkommens in Rawalpindi.

**1962**

Das pakistanische Hochspannungsnetz wird mit deutscher Unterstützung zur Förderung der Industrialisierung Pakistans ausgebaut.

Bundespräsident Lübke besucht Pakistan. Mit dem Besuch des Grabes des pakistanischen Nationaldichters Muhammed Iqbal in Lahore betont er die kulturelle Verbundenheit beider Staaten.

deutlich verbessert. Die Lebenserwartung ist gestiegen und die Sterblichkeitsrate bei Kindern deutlich gesunken. Dennoch gibt es im Gesundheitssektor noch viele Herausforderungen zu bewältigen. Nur etwas mehr als die Hälfte aller Pakistani hat Zugang zu medizinischer Versorgung. Fortschritte bei der Familienplanung und der Gesundheitsversorgung von Müttern und Kindern sind seit den 1990er Jahren ins Stocken geraten. Die Bevölkerung Pakistans hat sich seit der Staatsgründung fast versechsfacht und stieg von rund 37 Millionen im Jahr 1950 auf 220 Millionen Menschen im Jahr 2020 an. Das rasante Bevölkerungswachstum wirkt sich schon heute negativ auf die Gesundheitsversorgung aus. Für die Versorgung so vieler Menschen mangelt es schlicht an genügend qualifiziertem, medizinischen Personal. Rund 80 Prozent der Leistungen von Gesundheitseinrichtungen werden von privaten Kliniken sowie Ärztinnen und Ärzten angeboten – eine systematische Qualitätskontrolle für diese Dienste fehlt jedoch. Der überwiegende Teil der Bevölkerung ist nicht krankenversichert und kann sich eine medizinische Behandlung nicht leisten. Neben Infektionskrankheiten wie Tuberkulose nehmen auch die sogenannten Zivilisationskrankheiten wie Bluthochdruck, Herz-Kreislauf-Erkrankungen und Diabetes stark zu.

Seit 2020 hat sich dazu noch die Infektionskrankheit COVID-19 gesellt, die Pakistan bis Frühjahr 2022 in fünf Wellen heimgesucht und massive Auswirkungen auf das Zusammenleben und die Wirtschaft des Landes hat.

Seit den 1980er Jahren unterstützte die deutsche Regierung Pakistan im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit und mit umfangreichen Schuldenumwandlungsprogrammen bei der Stärkung des nationalen Gesundheitssystems. In einer von Deutschland geförderten Gesundheitsreform wurden neue Gesetze zur Regulierung privater Gesundheitseinrichtungen erlassen und staatlichen Krankenhäusern mehr Autonomie zugestanden. Gemeinsam mit staatlichen und nicht-staatlichen pakistanischen Partnern entwickelte die GIZ im Auftrag des BMZ Qualitätsstandards für die klinische Praxis und das Management für staatliche und private Gesundheitsdienstleister und Gesundheitseinrichtungen. Ziel war die Bereitstellung effizienter, gerechter und verbesserter Dienstleistungen und eine verbesserte Infrastruktur in den Krankenhäusern. Ein besonderer Fokus galt dabei der Provinz Khyber Pakhtunkhwa und den Stammesgebieten unter Bundesverwaltung entlang der afghanischen Grenze.

Menschen mit körperlichen Behinderungen sind in Pakistan aus der Gesellschaft und dem Berufsleben weitgehend ausgeschlossen. Im **Pakistan Institute of Prosthetic and Orthotic Sciences** (PIPOS), das 1984 mit deutscher Unterstützung gegründet wurde, erhalten diese Menschen Hilfe. Das Institut hat bis 2011 mehr als 250 Studierende – darunter 73 Frauen – darin ausgebildet, Prothesen herzustellen und anzupassen. Im Jahr 2010 wurden allein in Peschawar etwa 3.000 Patientinnen und Patienten behandelt, viele davon Minenopfer aus Afghanistan und den Grenzgebieten. Seit 1998 ist PIPOS als autonomes, nicht gewinnorientiertes Institut erfolgreich.

Weitere thematische Schwerpunkte der Bundesrepublik waren seit den 1990er Jahren **Familienplanungs-Programme**. Dafür wurden bis 2010 rund 42 Millionen Euro eingesetzt. Im Fokus standen reproduktive Gesundheit sowie Mutter- und Kind-Gesundheit. Unterstützt durch Beraterinnen und Berater der GIZ führte die Provinzverwaltung von Khyber Pakhtunkhwa eine **Schwangerenvor- und -nachsorge**

**1963** – Im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung nimmt die GIZ ihre Arbeit als „Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit“ (GTZ) in Pakistan auf.



**1967** – Als erster Kanzler der Bundesrepublik Deutschland besucht Kurt Georg Kiesinger Pakistan. Hier am Flughafen Rawalpindi mit Präsident Muhammed Ayub Khan.

**1972** – Die Deutsche Demokratische Republik (DDR) nimmt diplomatische Beziehungen zu Pakistan auf.

**1977** – Anlässlich des 100. Geburtstags des Dichters Muhammed Iqbal wird am Südasien-Institut der Universität Heidelberg ein Iqbal Professorial Fellowship eingerichtet.

**1985** – Seit Mitte der 1980er Jahre sind die deutschen Parteien nahestehenden politischen Stiftungen in Pakistan vertreten.




Oben: Über mehrere Jahrzehnte hinweg förderte Deutschland den Ausbau der Gesundheitsversorgung und Reformen im pakistanischen Gesundheitssystem. Hier lernen Schwesternschülerinnen im Punjab das Blutdruckmessen.

Rechts: 1984 wurde mit deutscher Unterstützung das Pakistan Institute of Prosthetic and Orthotic Sciences gegründet. Hier werden Fachkräfte im Bau von Prothesen ausgebildet und Patienten behandelt, viele von ihnen Minenopfer.


2.6 Ah

in den Gesundheitszentren ein und eröffnete Beratungsstellen zur Familienplanung. In Zusammenarbeit mit einer pakistanischen Nichtregierungsorganisation entstand ein Netzwerk aus Ärztinnen und Ärzten, Hebammen sowie Apothekerinnen und Apothekern, welches die ärmere Bevölkerung zur reproduktiven Gesundheit berät und mit Verhütungsmitteln und Medikamenten versorgt.

Mit deutscher Unterstützung entwickelte die nationale Health Services Academy in Islamabad seit 1993 auch **Ausbildungsgänge für Fachkräfte im Gesundheitswesen**. Die Health Services Academy genießt inzwischen den Ruf eines „Centre of Excellence“: Eine Studie ergab, dass 38 Prozent der Absolventinnen und Absolventen des Masterprogramms im Berufsleben politische Richtlinien im Gesundheitsbereich mitgestalten. Bereits im Jahr 2011 arbeiteten 200 dieser Personen in Schlüsselpositionen im pakistanischen Gesundheitssektor.

In der Provinz Khyber Pakhtunkhwa engagierte sich das BMZ besonders stark. Allein zwischen 2003 und 2013 stellte das Ministerium zehn Millionen Euro für den Gesundheitssektor in der Provinz und für das Sonderterritorium Gilgit-Baltistan bereit. Ein Teil dieser Mittel wurde seit 2004 dafür eingesetzt, die Anzahl der **Tuberkulose-Neuinfektionen** deutlich zu senken. Besser ausgebildetes Personal, neue Diagnosezentren und die Lieferung von Medikamenten haben dazu geführt, dass Tuberkulose heute besser diagnostiziert und behandelt werden kann. Die Erkennungsrate der Krankheit stieg in Khyber Pakhtunkhwa von 28 Prozent im Jahr 2003 auf 92 Prozent im Jahr 2009 und in den ehemaligen Stammesgebieten unter Bundesverwaltung von 32 Prozent im Jahr 2007 auf 74 Prozent in 2009. Das von der GIZ durchgeführte **Tuberkulose-Kontrollprogramm** sorgte 2011 in Khyber Pakhtunkhwa für eine Heilungsrate von über 90 Prozent. Dank der Finanzierung durch das BMZ wurde 2010 der erste Spatenstich zur Erweiterung der Tuberkulose-Station des **Rawalpindi Leprosy Hospital** gesetzt. Hier können sich Patientinnen und Patienten, die an Lepra oder Tuberkulose erkrankt sind, kostenfrei behandeln lassen. Wohltätigkeitsorganisationen setzen sich seit den 1960er Jahren für die Heilung und Kontrolle dieser Krankheiten ein und helfen den Patientinnen und Patienten, sich wieder in die Gesellschaft einzugliedern. Mit deutscher Unterstützung konnten allein im Jahr 2010 rund 700 an Lepra Erkrankte und 450 Tuberkulosepatienten im Rawalpindi Leprosy Hospital behandelt werden. Ebenso mit deutscher Unterstützung konnte mit pakistanischen Partnern ein **landesweites Blutbankensystem** aufgebaut werden. Dieses soll Bluttransfusionen zukünftig nicht nur sicherer machen, sondern auch die arme Bevölkerung ausreichend mit erregerfreien Blutprodukten versorgen.

Heute ist Gesundheit nicht länger Schwerpunkt der Entwicklungszusammenarbeit. An die gemeinsamen Erfolge im Gesundheitsbereich knüpft Pakistan seit 2020 eigenständig an, unterstützt durch andere Geber. In der COVID-19 Pandemie wurden ab 2020 jedoch von zahlreichen Programmen Sofortmaßnahmen zur Eindämmung der Pandemie aufgesetzt.

### Ländliche Entwicklung

Der ländliche Raum, wo etwa 63 Prozent der pakistanischen Bevölkerung leben, zählt zu den ärmeren Gebieten des Landes. Die pakistanische Regierung begann bereits in den 1950er Jahren, die ländliche Armut zu bekämpfen. Mit einer Reihe von Entwicklungsvorhaben hat die Bundesrepublik Deutschland die



**1987**
Beginn der GIZ-Arbeit in den Federally Administered Tribal Areas (FATA): Grundwasserprogramm in Kurram, Süd- und Nordwasiristan.

**1990**
Der Fall der Berliner Mauer von 1989 führte am 3. Oktober 1990 zur Deutschen Einheit.

Das Landesbüro der GIZ in Islamabad wird eröffnet.

**1998**
Als Reaktion auf Pakistans Atomtests in der Wüste von Belutschistan wird die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit ausgesetzt.

**2000**
Die deutsch-pakistanische Entwicklungszusammenarbeit wird schrittweise wiederaufgenommen.

**2003**
Das Annemarie-Schimmel Haus wird als Zweigstelle des Goethe-Instituts in Lahore gegründet.

**2009**
Die erste Phase des BMZ-finanzierten **FATA-Entwicklungsprogramms** beginnt.

Das deutsch-pakistanische „Abkommen über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Investitionen“ tritt in Kraft.

pakistanischen Partner seit den 1980er Jahren bei dieser Aufgabe unterstützt. Früh wurde dabei deutlich: Menschen in ländlichen Gegenden können ihre Lebensbedingungen nur dann verbessern, wenn sie aktiv an der Gestaltung von Entwicklungsmaßnahmen beteiligt werden und mitwirken. Der Schlüssel dazu: Institutionen ins Leben rufen, mit welchen die Landbevölkerung sich eine Stimme verschaffen und Einfluss auf politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Entscheidungsprozesse nehmen kann. Besonders Frauen galt es hier mit einzubeziehen, um ihre Rolle in der Gesellschaft zu stärken. Mit Blick auf zukünftige Generationen zielten die Entwicklungsprogramme zudem darauf ab, das Bewusstsein der Landbevölkerung für nachhaltiges Handeln und den Schutz der natürlichen Ressourcen zu schärfen. Heute sind die pakistanisch-deutschen Projekte der ländlichen Entwicklung abgeschlossen. Als nachhaltig wirkende Institutionen verbleiben Nichtregierungsorganisationen und Vertreter der Zivilgesellschaft, die die Entwicklung weiter vorantreiben.

Als eines der erfolgreichsten Konzepte für ländliche Entwicklung in Pakistan gilt das pakistanisch-deutsche **Entwicklungsprojekt für Milchprodukte in Pattoki**. Was im Jahr 1984 als ein Vorhaben begann, das die Einkommen kleiner Milchbauern steigern sollte, ist heute die gut funktionierende Bauernorganisation Idara-e-Kissan. Unter der Marke *Halla* betreibt sie vier Molkereien und eine Milchpulverfabrik. Die Profite fließen in Leistungen an die Mitglieder, wie etwa die medizinische Versorgung des Viehs und in Fachberatung. Mit Erfolg, denn die organisierten Bauern produzieren 25 Prozent mehr Milch als der Durchschnitt im Punjab.

Auch in Mardan in der Provinz Khyber Pakhtunkhwa finden sich bis heute eine Reihe gut organisierter und aktiver Dorf- und Frauenorganisationen, die auf das pakistanisch-deutsche **Programm der Ländlichen Entwicklung Mardan** (1984-2000) zurückgehen. Mit Hilfe der damals geschaffenen Nichtregierungsorganisationen beteiligt sich die lokale Bevölkerung nicht nur an politischen Entscheidungsprozessen, sie verwaltet auch eigene Entwicklungsfonds, aus welchen sie Infrastrukturmaßnahmen, Umweltprojekte oder auch soziale Leistungen finanziert. Das Programm hat die Rolle der Frauen in der Region Mardan entscheidend gestärkt. In neu gegründeten Frauenzentren konnten sie an Gesundheitskursen teilnehmen oder handwerkliches Arbeiten erlernen und so zum Einkommen ihrer Familien beitragen.

Von 1967 bis 1992 nahm der **Waldbestand in Khyber Pakhtunkhwa** um mehr als die Hälfte ab. Bis Anfang der 1990er Jahre konnte sich die lokale Bevölkerung aber weder am Management des staatlichen Waldes beteiligen noch hatte sie Nutzungsrechte. Ein von der Bundesrepublik Deutschland unterstütztes Projekt in den Tälern Siran und Kaghan band 1992 die Gemeinden erstmalig in Entscheidungsprozesse ein und ermöglichte es ihnen, Waldprodukte legal zu nutzen. Das Konzept ging auf, denn bald beteiligten sich die Dorfgemeinden intensiv daran, den Wald wieder aufzuforsten und ihn als „ihren" Wald zu schützen. Dazu bauten Forstexperten der GIZ eine Baumschule auf, in der Landwirte und Grundbesitzer in der Aufzucht von lokalen Baumarten beraten und angeleitet wurden. Nach Abschluss des Projekts gründeten lokale Projektmitarbeiter die Nichtregierungsorganisation Haashar, die die Gemeinden auch weiterhin bei ihrer Arbeit unterstützt.



**2011**

Pakistan und Deutschland initiieren den Pakistan Germany Strategic Dialogue. Im Fokus: Zusammenarbeit im Kampf gegen den Terrorismus und Stabilisierung Afghanistans.

**2012**

Die zweite Phase des BMZ-finanzierten **FATA-Entwicklungsprogramms** beginnt.

Unterzeichnung eines deutsch-pakistanischen Militärabkommens zu Ausbildung, Manöverbeobachtung und Kampf gegen den internationalen Terrorismus.

**2014**

Deutschland stellt 6 Millionen Euro Soforthilfe zur Bewältigung der Flutkatastrophe in Pakistan zur Verfügung.

Pakistan wird für zunächst zehn Jahre Partner im Allgemeinen Zollpräferenzsystems (APS) der Europäischen Union. Im Gegenzug verpflichtet sich Pakistan 27 internationale Konventionen zu grundlegenden Menschen- und Arbeitsrechten, Umweltschutz und guter Regierungsführung umzusetzen.

**2016**

Die dritte Phase des BMZ-finanzierten **FATA-Entwicklungsprogramms** beginnt, ab 2017 kofinanziert von der Europäischen Union.

Gründung der Deutsch-Pakistanischen Industrie und Handelskammer (GPCCI).

**2020**

Im Auftrag des BMZ werden viele von der GIZ durchgeführte Entwicklungsprogramme um Maßnahmen zur Bekämpfung der COVID-19 Pandemie ergänzt: Das FATA Entwicklungsprogramm startet das „Radio Show Project" zur Sensibilisierung der Bevölkerung der Merged Areas für COVID-19.

Im Jahr 1993 haben Pakistan und Deutschland gemeinsam mit der Asian Development Bank ein großangelegtes Bewässerungsprojekt am Indus finanziert. Der **Chashma Right Bank-Bewässerungskanal** versorgt rund 146.000 Hektar Fläche westlich des Indus in Khyber Pakhtunkhwa und im Punjab mit Wasser. Die Bevölkerung nutzt die neu erschlossene Bewässerungsfläche bis heute, um Reis, Weizen, Ölfrüchte, Futterpflanzen, Baumwolle und Zuckerrohr anzubauen.

## Erneuerbare Energien und Energieeffizienz

Für eine stabile Energieversorgung mit Hilfe von Wasserkraft und anderen erneuerbaren Energien setzt sich das BMZ vor allem in den nördlichen Landesteilen Pakistans bereits seit den 1960er Jahren ein. Das rasante Bevölkerungswachstum und der ebenfalls rasant steigende Energiebedarf führen jedoch landesweit immer wieder zu Energieengpässen. Rund 30 Prozent der 220 Millionen Pakistani haben keinen Zugang zu einer zuverlässigen Energieversorgung, insbesondere in ländlichen Gebieten. Zu viel Energie geht darüber hinaus durch ineffiziente Netze und Anlagen oder mangelhaftes Energiemanagement verloren. Dies hemmt den Wettbewerb und die Entwicklung von Wirtschaft und Industrie. Um das Stromdefizit auszugleichen, werden fossile Brennstoffe wie Kerosin und Petroleum verwendet, die teuer importiert werden müssen und die Umwelt belasten. Die Energiekrise birgt zudem die Gefahr, das Land sozial und politisch zu destabilisieren, weil sie Verteilungskonflikte verstärkt. Deutschland unterstützt Pakistan daher dabei, erneuerbare Energien auszubauen, Zugang zur Stromversorgung auch in den ländlichen Gebieten zu verbessern und die Energieeffizienz zu steigern. Mit der pakistanischen Staatsbank entwickelt Deutschland ein Konzept, um Finanzierungsinstrumente für Investitionen in erneuerbare Energien und Energieeffizienz zu fördern.



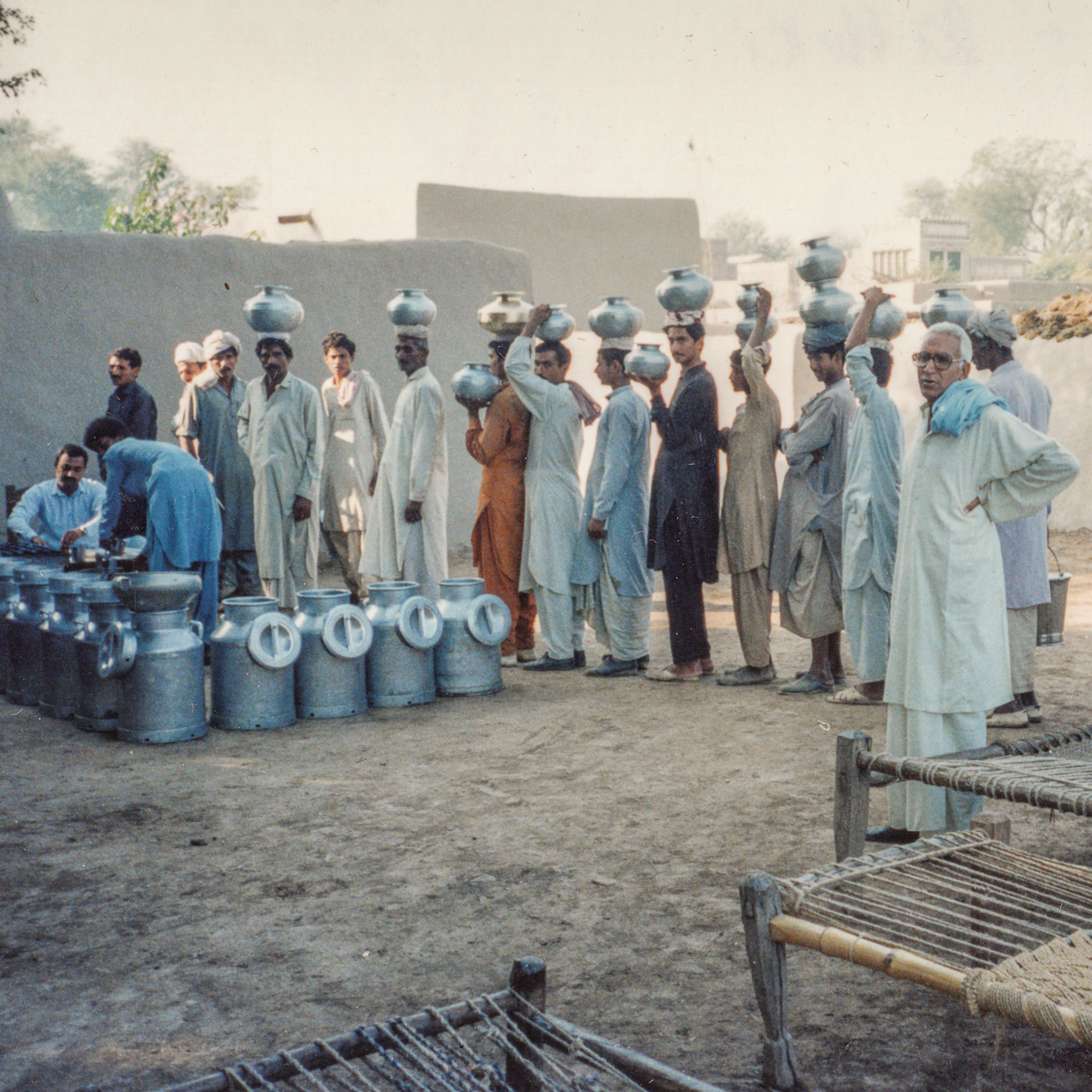
Ungenutzte Ressourcen wie Wasserkraft und andere alternative Energieträger zu erschließen, das steht bis heute im Mittelpunkt der deutsch-pakistanischen Zusammenarbeit. Die GIZ berät die pakistanische Staatsbank, das staatliche Alternative Energy Development Board (AEDB) und Energiebehörden in den Provinzen, wie neue Energien gefördert werden können. Durch einen Kredit von deutscher Seite werden Investitionen in erneuerbare Energien gefördert. Für 13 Energieprojekte mit einer Leistung von knapp 94 Megawatt wurden Pakistan rund 51 Millionen Euro ausbezahlt. Inzwischen gewähren auch pakistanische Geschäftsbanken Kredite für Haussolarsysteme. Darüber hinaus entstand das Pakistanisch-Deutsche Forum für Erneuerbare Energien, das den Kontakt und den Austausch zwischen Unternehmen und staatlichen Stellen fördert und Joint Ventures für internationale Projekte unterstützt.

Seit 2003 konzentrierte sich die pakistanisch-deutsche Entwicklungszusammenarbeit auf die **Förderung kleiner und mittlerer Wasserkraftwerke**. Dazu wurde etwa der lokale Turbinenhersteller Mukhtar Engineering Works in Mardan von deutschen Fachkräften dabei beraten, wie er seine Turbinen und Dienstleistungen auch in abgelegeneren Gebieten Pakistans effizient einsetzen und anbieten kann. So erhielten bis 2011 bereits rund 21.000 Haushalte und 180.000 Personen zumeist in der Provinz Khyber Pakhtunkhwa lokal erzeugten Strom aus Kleinwasserkraftwerken der Mukhtar Engineering Works.

Seit 2005 suchen pakistanische und deutsche Fachkräfte auch gemeinsam nach langfristigen Lösungen, wie sich Energie im Industriesektor einsparen und effektiver nutzen lässt. Dazu wurde zusammen mit der Privatwirtschaft ein **Pilotprojekt zur**

Oben: Aufforstungen in Khyber Pakhtunkhwa: Das Siran-Kaghan Forstprojekt im Jahr 1992.
Rechts: Wasser für die Landwirtschaft: Das Chasma Irrigation Canal Project im Punjab, 1999.








Links: Bauern im Umland der Kleinstadt Pattoki im Punjab bringen ihre Milch zur Molkerei (1991). Was 1984 als Projekt der deutsch-pakistanischen Entwicklungszusammenarbeit begann, wird heute erfolgreich von der gut funktionierenden Bauernorganisation Idara-e-Kissan weitergeführt. Unter der Marke „Halla“ betreibt sie vier Molkereien und eine Milchpulverfabrik.

Oben: Erinnerungen aus dem Bilderalbum eines Entwicklungshelfers in Pakistan im Jahr 1991: Das Projekt zur Steigerung der Brennstoff-Effizienz beim Kochen. Rechts unten ein Pilot-Backofen in einer Bäckerei mit dem Logo der damaligen „GTZ“.

**Energieeinsparung** in ausgewählten Textilbetrieben aufgesetzt. Mithilfe eines Energiemanagement-Systems sparten die am Projekt beteiligten Textilhersteller bereits nach sechs Jahren bis zu 20 Prozent ihres Energieverbrauchs ein, das heißt etwa 62 Millionen Kilowattstunden pro Jahr. Durchschnittlich konnte jeder Betrieb im Jahr 2011 seine Kosten um rund 100.000 Euro senken.

Um auch das Potential von Solarkraft zu nutzen, unterstützte Deutschland die pakistanische Regierung seit 2007 dabei, 3.000 Solaranlagen in Sindh zu bauen. Dadurch haben 25.000 Personen erstmals Zugang zu Elektrizität in ihren Häusern erhalten und Schulkinder konnten nun auch abends bei Licht lernen. Außerdem wurde gemeinsam mit pakistanischen Behörden ein Einspeisetarif für Wind- und Kleinwasserkraftanlagen erarbeitet mit dem Ziel, die an das Stromnetz gebundene Energieversorgung zu verbessern. Der so entwickelte Tarif wurde 2011 landesweit eingeführt.



Ausbildung pakistanischer Statistiker, um Marktstudien nach internationalen Standards durchzuführen.

### Gute Regierungsführung

In den vergangenen anderthalb Jahrzehnten hat Pakistan wichtige Reformen zur Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit eingeleitet. Die im Jahr 2010 beschlossene Verfassungsänderung hatte einen großen Anteil an der Stärkung demokratischer Regierungsführung. Nach Jahren der Militärherrschaft gelang es, die weitreichenden Machtbefugnisse des Staatspräsidenten zu begrenzen und die Verantwortlichkeiten von Präsident, Premierminister, nationalem Parlament und Provinzparlamenten neu zu ordnen. Die Provinzen wurden mit unabhängigen rechtsetzenden Kompetenzen ausgestattet und mit der Kommunalverfassung von 2013 ein Dezentralisierungsprozess in Gang gesetzt. Allerdings steht Pakistan auf diesem Weg weiterhin vor großen Herausforderungen. Noch immer prägen zahlreiche internationale, innerstaatliche sowie interkonfessionelle Konflikte das Land. Dazu zählen der seit Jahrzehnten schwelende Konflikt mit Indien um die Kaschmirregion im Norden ebenso wie die Konflikte in der Grenzregion zu Afghanistan, die sich zeitweise zu einem Rückzugsgebiet für militante Gruppen aus dem Nachbarland entwickelte. Auch Anschläge bewaffneter separatistischer oder dschihadistischer Gruppen und die militärischen Gegenmaßnahmen der Armee ließen das Land in den vergangenen Jahrzehnten nicht zur Ruhe kommen. Weitverbreitete Armut, der Mangel an grundlegenden Dienstleistungen in vielen Landesteilen, das Fehlen von Transparenz und Steuergleichheit wie auch die hohe Korruption untergraben staatliche Legitimität. Folglich ist das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den Staat und seine Organe gering. Auch der Zustrom von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen belastete vor allem ab dem Jahr 2009 die knappen Ressourcen und die soziale Infrastruktur vieler Kommunen Pakistans.

Bereits seit 2005 unterstützte die Bundesrepublik Deutschland Pakistan bei der Förderung guter Regierungsführung, der Stärkung demokratischer Meinungs- und Beteiligungsprozesse sowie der armutsorientierten Verteilung der öffentlichen Mittel. Dabei wurde ein Schwerpunkt auf die Rechte von Frauen und Mädchen sowie den Schutz von Minderheiten gelegt. Darüber hinaus unterstützte das BMZ den Ausbau von transparenten Finanzsystemen und Antikorruptionsmaßnahmen sowie von funktionierenden und dienstleistungsorientierten öffentlichen Verwaltungen.

Seit 2005 schulten deutsche Fachkräfte etwa das Personal des Federal Bureau of Statistics bei der **Erhebung von Wirtschaftsdaten nach internationalen Standards** und der Einführung eines



Das Programm zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen förderte den Aufbau von Frauenschutzhäusern in Pakistan und bildete deren Personal in den Themenfeldern Frauenrechte, medizinische Betreuung und Rechtsberatung aus.



Nothilfe für Flutopfer im Sindh im Jahr 2010: Im Ort Shahdadkot in den Flussniederungen des Indus verloren viele Menschen Haus, Hof, Vieh und Ernte.

monatlichen Verbraucherpreisindexes. Ebenfalls im Jahr 2005 nahm das **Programm zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen** seine Arbeit auf. Im Punjab unterstützten deutsche Expertinnen und Experten 34 Frauenschutzhäuser und bildeten deren Personal auf dem Gebiet von Frauenrechten, medizinischer Betreuung und Rechtsberatung aus.

2010 startete ein umfangreiches **Programm zur Unterstützung einer nationalen Steuerreform**. Bis heute hat Pakistan eine der niedrigsten Steuerquoten weltweit, da Bereiche wie die Landwirtschaft, der Dienstleistungssektor sowie der Immobiliensektor kaum besteuert werden. Dabei ist eine effiziente Besteuerung Voraussetzung für die Bereitstellung bürgernaher Dienstleistungen, die lokale Finanzierung von Entwicklungsmaßnahmen wie auch die armutsorientierte Verteilung öffentlicher Mittel. Um den pakistanischen Staat in diesen Bereichen handlungsfähiger zu machen, unterstützte Deutschland die pakistanische Regierung beim Ausbau der Steuereinnahmen auf Provinzebene, bei der Ausbildung von Beamtinnen und Beamten im Steuerwesen und beim Organisationsaufbau von Steuerbehörden. Um auch die Akzeptanz der Bevölkerung für steigende Steuern zu gewinnen, wurden überdies Kampagnen in der Öffentlichkeits- und Medienarbeit unterstützt.

Die Bundesregierung förderte zudem **Friedenssicherungs-, Wiederaufbau- und Entwicklungsprogramme** in den Stammesgebieten entlang der afghanischen Grenze und in der Provinz Khyber Pakhtunkhwa – sowohl bilateral, als auch multilateral über Programme der Weltbank und des Flüchtlingskommissariats der Vereinten Nationen (UNHCR). In diesem Rahmen wurde im Jahr 2009 einerseits das in dieser Publikation thematisierte FATA Entwicklungsprogramm mit einer Kofinanzierung durch die Schweiz auf den Weg gebracht, andererseits wurde seit 2009 das UNHCR-Programm zur Unterstützung aufnehmender Gemeinden von afghanischen Flüchtlingen in Khyber Pakhtunkhwa gefördert. Dadurch wurden soziale und öffentliche Einrichtungen gestärkt, die durch den Zustrom afghanischer Flüchtlinge zunehmend gefordert waren. Bereits bis 2011 konnte unter Einbeziehung der lokalen Bevölkerung in 79 aufnehmenden Gemeinden eine öffentliche Wasserversorgung eingerichtet werden. In 56 Dörfern wurden Gesundheitseinrichtungen und die Kleininfrastruktur verbessert und 32 Schulen wieder aufgebaut.



Gemeinsam mit dem Department of Local Government & Rural Development der Provinz Khyber Pakhtunkhwa förderte Deutschland seit 2010 auch die **Entwicklung einer neuen Kommunalverfassung**, um kommunale Dienstleistungen wirksamer zu gestalten und damit das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den Staat zu stärken. Die Kommunalverfassung (*Local Government Act*) wurde 2013 verabschiedet und stieß eine Reihe von Dezentralisierungsreformen an. Sie regelt unter anderem die Arbeitsbeziehungen zwischen Verwaltungsebenen und die Rolle zwischen Verwaltung und gewählten Volksvertretern. Das von Deutschland finanzierte Entwicklungsprogramm setzte auf gut ausgebildete Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den dezentralen Verwaltungseinheiten und beriet die Local Governance School in Peschawar bei der Aus- und Fortbildung dieser Beamtinnen und Beamten.

Mit *Cash for Work*-Programmen eröffnet Deutschland den von der Flutkatastrophe betroffenen Menschen neue Erwerbsmöglichkeiten (2010).





Die Flüsse in Khyber Pakhtunkhwa spielen für die Bewässerung eine zentrale Rolle, doch in den Regenzeiten treten sie oft über ihre Ufer und bringen Zerstörung. Zum Schutz vor Überschwemmungen fördert Deutschland Regulierungsmaßnahmen.

**Katastrophenhilfe und Wiederaufbau**

Das Leben der Menschen in Pakistan wird vor allem von zwei Lebensräumen bestimmt: dem Himalaya und seinen Ausläufern im Norden des Landes und dem sich aus ihm speisenden Flusssystem des Indus-Beckens. Dessen mächtigster Strom, der Indus, durchzieht das gesamte Land und ergießt sich südlich von Karatschi in den Indischen Ozean. Berge und Flüsse sind die Lebensader des sonst oft ariden Landes. Doch generieren diese nicht nur Wachstum und ermöglichen Landwirtschaft, sondern bringen auch regelmäßig Zerstörung und Tod. So wurde Pakistan innerhalb zweier Dekade von gleich vier verheerenden Naturkatastrophen heimgesucht: Der Dürre vom Jahr 2000 (2,2 Millionen Betroffene), dem Erdbeben von 2005 und den Flutkatastrophen von 2010 und 2022.



Unterstützung der Katastrophenvorsorge und Katastrophenbewältigung (2007).

Im Oktober 2005 bebte die Erde im Norden Pakistans und in den Nachbarländern mit einer Stärke von bis zu 7,6 auf der Richterskala. Das Epizentrum lag nahe der Stadt Muzaffarabad in der Provinz Asad Kaschmir. Auch die nahe Stadt Balakot im Mansehra Distrikt von Khyber Pakhtunkhwa war stark betroffen, wie auch einige Gebiete in dem von Indien verwalteten Jammu und Kaschmir. Dieses schwerste Beben in der jüngeren Geschichte Pakistans kostete bis zu 87.000 Menschen das Leben, machte mehr als drei Millionen obdachlos und zerstörte große Teile der Infrastruktur. Die Mehrzahl der Menschen im Erdbebengebiet lebte von der Landwirtschaft und das Beben nahm ihnen die Lebensgrundlage: Es zerstörte ihre Häuser, ihr Land, ihre Ernte, ihr Vieh und mit den Straßen auch den Zugang zu den Märkten.

Damit die Menschen im Erdbebengebiet nicht von externer Hilfe abhängig blieben, setzten deutsche Hilfsorganisationen und ihre pakistanischen Partner gemeinsam mit den Menschen vor Ort Häuser, Bewässerungssysteme, Straßen und Felder wieder instand. Sie verteilten Saatgut, landwirtschaftliche Geräte und Dünger. Zudem schulten sie die Bauern im Umgang mit ökologischen und bodenschonenden Anbautechniken, die sicherstellen sollen, dass landwirtschaftliche Flächen zukünftig nachhaltig genutzt werden. Mit Hilfe eines deutschen Beitrags von 14 Millionen Euro bauten lokale Gemeinden unter anderem 5.600 Häuser im Siran-Tal wieder auf. Zur Instandsetzung ihrer Dörfer brachten die Menschen in der Erdbebenregion nicht nur ihre Arbeitskraft, sondern wo vorhanden, auch eigene finanzielle Mittel mit ein. Begleitet wurden die Reparaturarbeiten von qualifizierten lokalen Nichtregierungsorganisationen. Sie unterstützten insbesondere Waisen, alleinstehende Frauen, Kranke, ältere Menschen und Minderheiten.

Als Antwort auf das Erdbeben von 2005 wurde mit Hilfe deutscher Beraterinnen und Berater ein Katastrophenvorsorgesystem für die Provinz Khyber Pakhtunkhwa entwickelt, um künftig besser auf solche Naturgewalten vorbereitet zu sein. Die Katastrophenschutzbehörde nahm 2008 ihre Arbeit auf. Zusätzlich wurden Freiwilligendienste aufgebaut sowie Notretter und Feuerwehrleute ausgebildet. Mit deutscher Unterstützung entstand auch ein Zentrum für Katastrophenvorsorge an der Universität Peschawar, welches seitdem Lehre, Forschung und Beratung zu dem Thema anbietet. Eine weitere von Deutschland ab 2009 unterstützte präventive Maßnahme war das Geological Survey of Pakistan, eine großangelegte Studie, welche die natürlichen Gefährdungen und Naturrisiken in dem südasiatischen Land methodisch erfasste. Von einem pakistanisch-deutschen Expertenteam wurde in diesem Rahmen auch ein an die natürlichen Gegebenheiten angepasster Landnutzungsplan erarbeitet, der helfen soll, die Gefährdung der lokalen Bevölkerung durch zukünftige Naturereignisse zu mindern. Die nächste Naturkatastrophe konnte freilich auch dieser langfristig angelegte Plan nicht verhindern.

So wurden im Juli 2010 rund ein Fünftel der Fläche Pakistans durch starke Monsunregenfälle überflutet und 1,6 Millionen Wohnungen und Häuser vernichtet oder beschädigt. Landesweit waren mehr als 20 Millionen Menschen direkt betroffen, rund 11 Prozent der Gesamtbevölkerung. Fast 2.000 Menschen verloren ihr Leben. Betroffen waren alle Provinzen entlang des Indus, von der Stadt Chilas in Gilgit-Baltistan über Khyber Pakhtunkhwa, Punjab, Belutschistan bis in den Sindh. Besonders groß waren die Zerstörungen in der Provinz Khyber Pakhtunkhwa, wo auch über 90 Prozent der Toten zu beklagen waren. Deutsche Hilfsorganisationen und Programme waren 2010 sofort zur Stelle, um Nahrungsmittel, sauberes Wasser und Kleidung zu verteilen. Außerdem wurden mit deutscher Unterstützung Krankenhäuser und Gesundheitsstationen wieder aufgebaut und Gesundheitspersonal in Erster Hilfe und Gesundheitspflege geschult. Neben dieser direkten Hilfe wurden auch *Cash for Work*-Programme durch Deutschland finanziert, die den Betroffenen der Flutkatastrophe ein temporäres Einkommen ermöglichten. So erhielten Dorfbewohner etwa Lohn für die Rehabilitierung von Wasserkanälen, die Säuberung von Straßen und den Wiederaufbau von Häusern. Auch Frauen, die oft nicht außerhalb ihrer Häuser arbeiten dürfen, profitierten von dem Programm. Sie wurden für das Herstellen von Decken für Bedürftige bezahlt und konnten so einen finanziellen Beitrag zur Unterstützung ihrer Familien leisten.



In Feierstimmung: 2016 erhält das Pakistanisch-Deutsche Wirtschaftsforum die Lizenz zur Gründung der Deutsch-Pakistanischen Industrie- und Handelskammer.

In beiden Katastrophen wurde Pakistan von staatlichen Programmen der deutsch-pakistanischen Entwicklungspartnerschaft, wie auch von zahlreichen deutschen Nichtregierungsorganisationen und kirchlichen Einrichtungen unterstützt. Bemerkenswert war im Spätsommer 2010 auch die Hilfsbereitschaft und Solidarität der deutschen Bevölkerung mit den Opfern in Pakistan. Mehr als 200 Millionen Euro an privaten Spenden kamen zusammen, mit welchen die Betroffenen mit Nahrungsmitteln, Wasser, medizinischer Hilfe und Notunterkünften versorgt werden konnten. Mittel- und langfristig unterstützen deutsche Helfer die pakistanische Regierung dabei, die Lebensgrundlagen der Betroffenen wiederherzustellen. Gemeinsam bauten sie Straßen, Häuser und Bewässerungssysteme auf und belebten die landwirtschaftliche Produktion wieder.

## Integrierte Fachkräfte

Zu den Personalinstrumenten der GIZ im Einsatzland zählen die Integrierten Fachkräfte. Diese sind deutsche und europäische Expertinnen und Experten, die von der GIZ in Kooperation mit der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) als Fach- und Führungskräfte an lokale Arbeitgeber im öffentlichen Dienst, der Privatwirtschaft oder der Zivilgesellschaft vermittelt werden. Entscheidend ist die Nachfrage vor Ort: Integrierte Fachkräfte füllen Schlüsselpositionen aus, für die auf dem lokalen Arbeitsmarkt die geeignete Expertise fehlt. Integrierte Fachkräfte sind als Angestellte der lokalen Partnerorganisationen eng in die Strukturen vor Ort eingebunden und leisten so einen nachhaltigen Know-how-Transfer. Angestoßene Veränderungsprozesse haben daher auch nach dem Ende des Fachkrafteinsatzes Bestand. Das Engagement Integrierter Fachkräfte in Pakistan reicht in die späten 1990er Jahre zurück und verstärkte sich seit 2006, da mit dem zunehmenden Engagement der Bundeswehr in Afghanistan auch die deutsche Unterstützung für Pakistan ausgeweitet wurde. In der folgenden Dekade waren 17 Integrierte Fachkräfte im Land tätig, zumeist gefördert durch das BMZ, aber auch durch andere deutsche öffentliche Auftraggeber wie das Auswärtige Amt.

Entsprechend der Schwerpunktsetzung des BMZ wurden Integrierte Fachkräfte in Pakistan zumeist in den Sektoren Energie und Gute Regierungsführung eingesetzt. Die lokalen Arbeitgeber waren über die Jahre äußerst vielfältig. Zu den geförderten Institutionen in Islamabad zählte etwa das Alternative Energy Development Board,

der Council of Renewable Energy Technologies, das Federal Bureau of Statistics, das Chief Commissionerate for Afghan Refugees, das National Institute for Folk and Traditional Heritage sowie das Taxila Institute of Asian Civilizations der Quaid-i-Azam Universität. In Karatschi waren Integrierte Fachkräfte im Pakistanisch-Deutschen Wirtschaftsforums (PGBF) und bei der International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN) tätig. In Lahore wurden Fachkräfte an die Technical Education and Vocational Training Authority vermittelt. Eine im Auftrag des BMZ im Jahr 2013 durchgeführte Prüfmission zu Integrierten Fachkräften identifizierte auch für die Zukunft ein hohes Potential für dieses Personalinstrument in pakistanischen Institutionen.

Gerade die Förderung des 1997 in Karatschi entstandenen Pakistanisch-Deutschen Wirtschaftsforums trug nachhaltig Früchte. Hier waren seit 2011 nacheinander drei Integrierte Fachkräfte tätig, die den losen Zusammenschluss pakistanischer Unternehmer mit Geschäftsverbindungen nach Deutschland dabei unterstützten, ein schlagkräftiger Verband mit rund 160 Mitgliedern zu werden. Darunter waren auch viele deutsche multinationale Konzerne. Die Institution erfreute sich über die Jahre immer der starken Unterstützung der Bundesrepublik. Neben der finanziellen Förderung durch das BMZ und der fachlichen Förderung durch die GIZ ist auch das Engagement deutscher Botschafter in Islamabad und deutscher Generalskonsuln in Karatschi hervorzuheben. Im Jahr 2016 erhielt PGBF vom pakistanischen Handelsministerium schließlich die Lizenz zur Gründung der Deutsch-Pakistanischen Industrie- und Handelskammer (GPCCI) mit Sitz in Karatschi.

## Der Strategische Rahmen für die aktuelle Zusammenarbeit mit Pakistan

Bei der Bewältigung der vielfältigen lokalen, regionalen und globalen Herausforderungen welchen sich Pakistan zu stellen hat, unterstützt das BMZ das Land partnerschaftlich zur Erzielung einer nachhaltigen Entwicklung. Die Zusammenarbeit mit Pakistan orientierte sich dabei in den vergangenen Jahren an der im Jahr 2015 verabschiedeten Asienstrategie des BMZ sowie der darin eingebetteten Pakistanstrategie für 2016-2020. Im Mai 2020 setzte das Ministerium mit „BMZ 2030" einen neuen entwicklungspolitischen Rahmen für das nächste Jahrzehnt, mit teils neuen Schwerpunkten.

Ziel der deutschen Entwicklungszusammenarbeit war es gemäß der Asienstrategie von 2015, Wirtschaftswachstum sozial und ökologisch nachhaltig zu gestalten, das Klima und die vielfältige Biodiversität des Kontinents zu schützen und Konflikt- und Fluchtursachen zu bekämpfen. Hierzu banden Deutschland und seine Partnerländer die Zivilgesellschaften stärker in Entscheidungs- und Entwicklungsprozesse ein, stärkten die Rechte von Frauen und Kindern und verbesserten vor allem bei jungen Menschen die Aussichten auf Beschäftigung und Einkommen. Denn, so die Überzeugung, gute Regierungsführung und eine sozial ausgewogene sowie wirtschaftlich wie ökologisch nachhaltige Entwicklung sorgen für Stabilität. In der Zusammenarbeit fokussierte sich das BMZ daher auf **sieben Kernthemen**:

- Globale Partnerschaften und regionale Kooperationen ausbauen;
- Ausbildung, soziale Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung verbessern;
- Klimaschutz, Anpassung an den Klimawandel und Biodiversität vorantreiben;
- Konflikt- und Fluchtursachen bekämpfen, Flüchtlinge unterstützen;
- Menschenrechte, Partizipation und Leistungsfähigkeit staatlicher Institutionen stärken;
- Strukturen und Lebensbedingungen in Städten verbessern;
- Gesundheit und soziale Sicherungssysteme verbessern.

Aus diesen Kernthemen für Asien leitete die Pakistanstrategie des BMZ drei Schwerpunkte für die Zusammenarbeit im Zeitraum 2016-2020 ab (diese bestimmen auch noch heute die Zielsetzung und Ausrichtung zahlreicher bereits länger laufender Entwicklungsvorhaben):

Im Themenfeld **Gute Regierungsführung** orientierte sich das deutsche Engagement insbesondere an den durch die Dezentralisierung entstandenen Chancen und Herausforderungen. Ziel war es, die

Rechts: Bonn im April 1989: Der Leiter der Abteilung für Wirtschaftsangelegenheiten im pakistanischen Außenministerium Feroze Qaiser und sein deutscher Amtskollege, Ministerialdirigent Wolf Preuss, unterzeichnen im BMZ ein Verhandlungsprotokoll über die Fortsetzung der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Pakistan.



Leistungserbringung des pakistanischen Staates in seinen dezentralen Strukturen zu stärken und die politische Teilhabe der Bevölkerung zu verbessern. Im Fokus standen dabei auch lokale Regierungsführung und Dienstleistungen, sub-nationale Finanzen sowie Flüchtlinge und Binnenvertriebene. In diesen Schwerpunkt ordnete sich auch das in dieser Publikation vorgestellte FATA Entwicklungsprogramm ein.

Im Themenfeld **Energie** wurde die Reform des Energiesektors flankiert und erneuerbare Energieträger und Energieeffizienzansätze stärker gefördert, um die Grundversorgung von Bevölkerung und Unternehmen zu verbessern. Darüber hinaus wurden dezentrale Lösungen für die rund 56 Millionen Pakistani ohne Zugang zu Strom unterstützt. Gleichzeitig wurden gemeinsam mit staatlichen Partnern Finanzprodukte für Unternehmen und private Verbraucher als Grundlage für Investitionen in erneuerbare Energietechnologien entwickelt.

Im Themenfeld **Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung** war es das Ziel, die Voraussetzungen zur Schaffung neuer Arbeitsplätze und Einkommensmöglichkeiten zu verbessern und zu inklusivem und nachhaltigem Wirtschaftswachstum beizutragen. Ein besonderer Fokus lag auf der Textilindustrie als wichtigster Exportbranche, auch hinsichtlich einer umwelt- und klimafreundlichen Produktion. Zentrale Handlungsfelder waren neben Berufsbildung und Beschäftigungsförderung auch Soziale Sicherung sowie Arbeits- und Sozialstandards.

## BMZ 2030

Seit 2018 durchlief die deutsche Entwicklungszusammenarbeit einen grundlegenden Reformprozess, der im Mai 2020 mit Vorstellung der Strategie „BMZ 2030“ seinen Abschluss fand. Ergebnis ist eine Neuausrichtung der bilateralen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit. Ziel des Reformprozesses ist es, die Handlungsfähigkeit des BMZ zu erhöhen, die Entwicklungszusammenarbeit auf prioritäre entwicklungspolitische Ziele auszurichten und die Mittel des BMZ strategischer und wirksamer einzusetzen. Hierzu wurde ein Fokus auf die Reformbereitschaft und Eigeninitiative der Partnerländer im Bereich Gute Regierungsführung, Korruptionsprävention und Einhaltung der Menschenrechte gelegt. Überdies wurden neue, zukunftsrelevante Themen in die Zusammenarbeit aufgenommen, so etwa Digitalisierung, Klimaschutz, Gesundheits- und Familienpolitik, nachhaltige Lieferketten sowie Privatinvestitionen.

Um künftig gezielter zu diesen Themen zusammenarbeiten zu können, wurde die Anzahl der Partnerländer, mit welchen Deutschland in der Entwicklungszusammenarbeit bilateral kooperiert, von 85 auf 60 Länder reduziert. Zu den scheidenden Partnerländern gehören etwa solche, die gemeinsam vereinbarte Reformen in der Vergangenheit nicht umsetzten und somit die Perspektive für eine künftige Zusammenarbeit fehlt. Zu diesen Ländern gehören aber auch jene, die sich in den letzten Jahren so positiv entwickelt haben, dass sie eine direkte staatliche Unterstützung nicht mehr benötigen. In Ländern, in welchen das BMZ zukünftig nicht mehr bilateral tätig ist, bleibt Deutschland jedoch über andere Ministerien, die Europäische Union, multilaterale Institutionen, die Arbeit der Kirchen und der Zivilgesellschaft engagiert. Unberührt von diesem Reformprozess bleibt die Unterstützung von Menschen, die von **Hunger und Not** bedroht sind. Hier ist das BMZ auch weiterhin weltweit engagiert.

Basierend auf Reformagenden von Partnerregierungen will Deutschland mit reformwilligen Staaten künftig auch sogenannte **Reformpartnerschaften** eingehen. Durch das Instrument der „Reformfinanzierung“ soll die Auszahlung von Entwicklungshilfegeldern an die Umsetzung von klar definierten Reformschritten geknüpft werden. Zu den Reformpartnern des BMZ gehören etwa Äthiopien, die Elfenbeinküste, Tunesien und Marokko. Mit **Transformationspartnerschaften** unterstützt das BMZ künftig überdies die politischen und wirtschaftlichen Transformationsprozesse osteuropäischer Nachbarstaaten der Europäischen Union, so etwa von Albanien, Serbien, Georgien oder der Ukraine. Im Rahmen **Globaler Partnerschaften** wird Deutschland vor allem an Zukunftsthemen wie dem Umwelt- und Klimaschutz arbeiten. Globale Partnerländer sind unter anderem Brasilien, China, Indien, Mexiko und Vietnam. Mit **Nexus- und Friedenspartnern** arbeitet das BMZ zukünftig an der Bekämpfung und Beseitigung der strukturellen Ursachen von Konflikten

und Fluchtbewegungen, trägt zur Stabilität bei und fördert Friedenspotenziale. Zu den Partnerländern dieser Kategorie zählen unter anderem der Irak, Syrien, Jemen, Libyen und Somalia.

### Die Entwicklungsziele von BMZ 2030 und ihre Relevanz für Pakistan

Ziele der BMZ-Strategie 2030 sind eine nachhaltige Entwicklung und die Überwindung von Hunger und Armut. Den Orientierungsrahmen hierfür bietet die Agenda 2030 der Vereinten Nationen und ihre 17 Entwicklungsziele, die Sustainable Development Goals (SDG). Um zu deren Erreichung beizutragen, hat das BMZ **Kernthemen** für die Zusammenarbeit mit seinen Partnerländern definiert:

- Ein Kernthema mit hoher Relevanz auch für die Kooperation mit Pakistan ist **Frieden und gesellschaftlicher Zusammenhalt**. Es orientiert sich an SDG 16 zu Frieden, Gerechtigkeit und starken Institutionen und beinhaltet unter dem Oberbegriff Gute Regierungsführung die Demokratieförderung, Staatlichkeit und Recht, Korruptionsbekämpfung, Eigeneinnahmen und kommunale Strukturen. Weitere Aktionsfelder dieses Kernthemas sind Friedensentwicklung und Krisenprävention sowie Flucht und Migration.
- Das Kernthema **Leben ohne Hunger – Transformation der Ernährungssysteme** geht Hand in Hand mit SDG 2 zu Ernährungssicherheit, besserer Ernährung und nachhaltiger Landwirtschaft. Die Aktionsfelder des BMZ beinhalten dementsprechend Ernährungssicherung, ländliche Entwicklung und die Landwirtschaft, inklusive Bodenschutz.
- Als Kombination von SDG 4 „Hochwertige Bildung“, SDG 8 „Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum“, SDG 9 „Industrie, Innovation und Infrastruktur“ sowie SDG 17 „Globale Partnerschaften“, zielt das Kernthema der neuen BMZ-Strategie auf **Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Ausbildung und Beschäftigung**. Aktionsfelder umfassen berufliche Bildung, Privatsektor- und Finanzsystementwicklung, Sozial-ökologische Lieferketten, Handel und Nachhaltige Infrastruktur.
- Das Kernthema **Klima und Energie, Just Transition** soll einen Beitrag zur Erreichung von SDG 7 „Bezahlbare und saubere Energie“, SDG 11 „Nachhaltige Städte und Gemeinden“ sowie SDG 13 „Maßnahmen zum Klimaschutz“ leisten. Die Aktionsfelder umfassen daher Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel, erneuerbare Energie und Energieeffizienz sowie nachhaltige Stadtentwicklung.
- Das Kernthema des BMZ **Schutz unserer natürlichen Lebensgrundlagen** umfasst die Aktionsfelder Biodiversität, Waldschutz und Wasser. Es trägt bei zur Erreichung von SDG 6 „Sauberes Wasser und Sanitäreinrichtungen“, SDG 14 „Leben unter Wasser“ sowie SDG 15 „Leben an Land“.
- Das Kernthema **Gesundheit, Soziale Sicherung und Bevölkerungspolitik** beinhaltet auch Pandemien, One Health, Sexuelle sowie reproduktive Gesundheit und Rechte. Es trägt zu SDG 1 „Armut beenden“, SDG 3 „Gesundes Leben fördern“ und SDG 10 „Ungleichheit verringern“ bei.

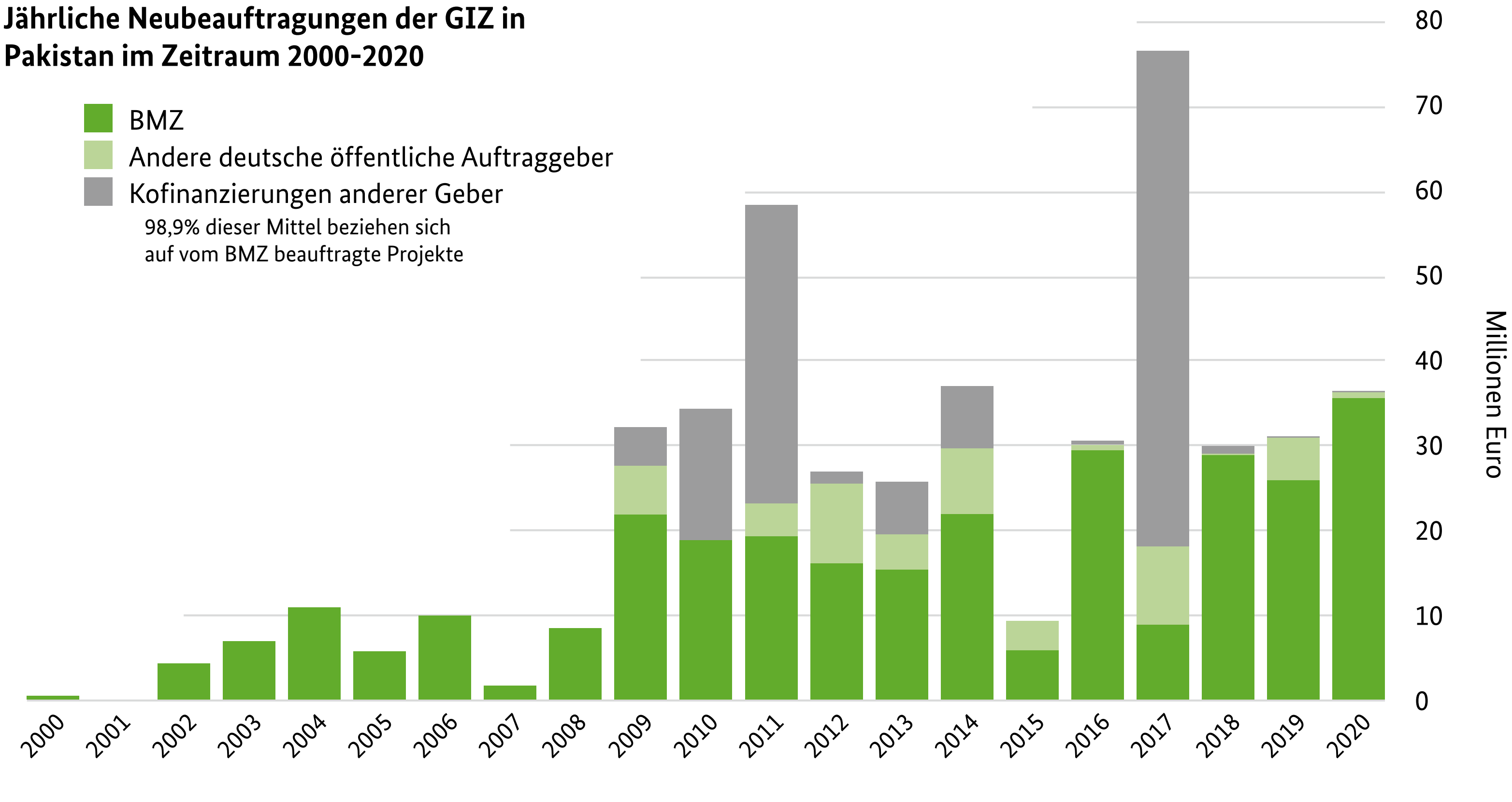
Nicht mehr Teil der bilateral Entwicklungszusammenarbeit Deutschlands ist künftig die Grundbildung. Diese soll zur Erhöhung der Breitenwirkung nun vor allem multilateral gefördert werden. Hierfür werden beispielsweise der Global Partnership for Education Fonds und die Initiative Education Cannot Wait unterstützt.

Neben diesen Kernthemen für die langfristige Zusammenarbeit werden sogenannte **Initiativthemen** definiert. Mit diesen sollen in kürzeren Zeiträumen aktiv und sichtbar entwicklungspolitische Akzente gesetzt werden. Hierzu gehören unter anderem Digitalzentren und Digitalisierung, Bevölkerungsentwicklung und Familienplanung sowie die „Perspektive Heimat“. Auch Nachhaltige Lieferketten und der „Grüne Knopf“ gehören dazu, ein staatliches Siegel für ökologisch und sozial fair produzierte Textilien. Das Initiativthema Gesundheit, Pandemiebekämpfung und One Health ist insbesondere in Zeiten der COVID-19 Pandemie von großer Bedeutung. Des Weiteren zählen auch die Allianz für Entwicklung und Klima, grüne Bürgerenergie, synthetische Kraftstoffe sowie Sport, Medien und Kultur zu den Initiativthemen des BMZ. Neben Kern- und Initiativthemen gibt es schließlich noch die neuen **Qualitätsmerkmale deutscher Entwicklungszusammenarbeit**. Sie sind als eine Art Gütesiegel für eine nachhaltige, werte- und zukunftsorientierte entwicklungspolitische Zusammenarbeit zu verstehen und gelten für alle durchgeführten Maßnahmen. Sie gehen teils aus den so genannten Querschnittsthemen früherer

Jahre hervor. Hierbei handelt es sich um politische, soziale und ökologische Leitprinzipen wie etwa Menschenrechte, Gleichstellung der Geschlechter und Inklusion, Anti-Korruption und Integrität, aber auch Umwelt- und Klimaverträglichkeit.

Mit dem so postulierten Themenkatalog formuliert das BMZ nun zielgerichtete und wirkungsorientierte Angebote, die zum einen an deutschen Interessen ausgerichtet sind, zum anderen aber an den Entwicklungsbedarfen der jeweiligen Partnerländer. Im Falle Pakistans, welches auch weiterhin ein Partnerland der direkten staatlichen Zusammenarbeit Deutschlands bleiben soll, bedeutet die Neuausrichtung des BMZ-Engagements eine Veränderung hinsichtlich der entwicklungspolitischen Themen und Maßnahmen, die künftig gemeinschaftlich angegangen und umgesetzt werden. Eine Reihe dieser Themen finden sich bereits in der von Pakistan im Jahr 2014 lancierten „Vision 2025“ wieder, mit der sich das Land selbst hohe Ziele gesteckt hat. Um Pakistan in die Reihe der Länder mit mittlerem Einkommen zu führen, sollen soziale Gerechtigkeit, Frieden und Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit und Gute Regierungsführung gestärkt werden. Der Weg zu diesen Zielen führt von Energie-, Wasser- und Ernährungssicherheit für die Bevölkerung über einen wettbewerbsfähigen Privatsektor bis hin zu transparenten und effizienten Regierungs- und Verwaltungsstrukturen. So strengt das Land Reformen im öffentlichen Dienst, im Steuerwesen, in der Justiz und der Polizei an, legt einen stärkeren Fokus auf die Korruptionsbekämpfung und will mehr Transparenz in Regierungshandeln bringen. Bei diesen Anstrengungen begleitet Deutschland Pakistan als Partner auch weiterhin, sowohl national als auch lokal. Mit dem Ziel, Pakistan bei der demokratischen Konsolidierung von Staat und Gesellschaft, der

**Jährliche Neubeauftragungen der GIZ in Pakistan im Zeitraum 2000-2020**



Stärkung nachhaltigen Wachstums und inklusiver Beschäftigung sowie der Minderung der Folgen des Klimawandels zu unterstützen, konzentriert sich die deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit dem südasiatischen Partnerland künftig auf drei BMZ-Kernthemen: (a) Frieden und gesellschaftlicher Zusammenhalt, (b) Ausbildung und nachhaltiges Wachstum sowie (c) Klima und Energie.

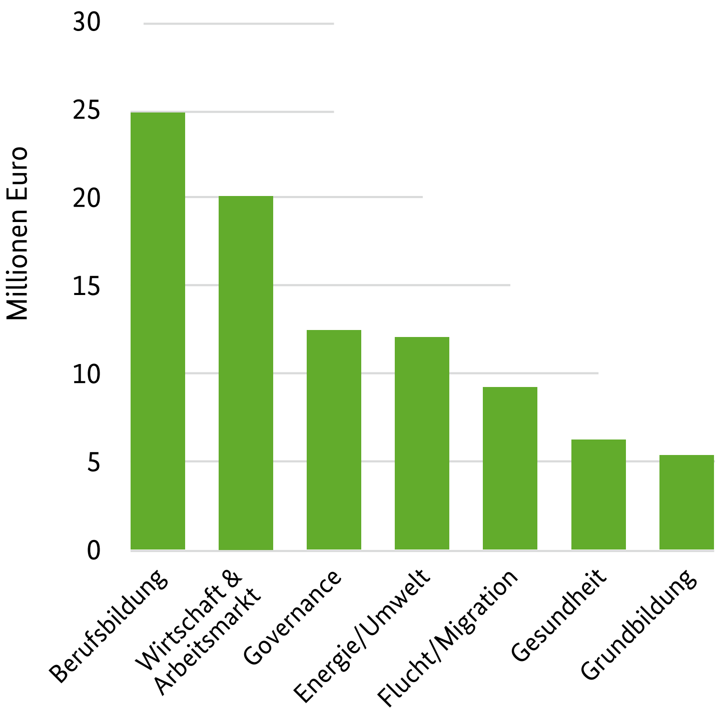
## Durch die GIZ aktuell in Pakistan umgesetzte Maßnahmen

Die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH gehört mit der KfW Entwicklungsbank zu den weltweit größten staatlichen Durchführungsorganisationen der Entwicklungszusammenarbeit. Bereits seit Anfang der 1960er Jahre unterstützen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der GIZ im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung die pakistanische Verwaltung, Gesundheitseinrichtungen, Schulen, Berufsschulen, Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen bei ihrer Arbeit. Seit 1990 ist die GIZ nicht nur mit zahlreichen Projekten im Land vertreten, sondern auch mit einem eigenen Landesbüro in Islamabad.

Das BMZ ist der mit Abstand größte Auftraggeber der GIZ. Im Zeitraum 2001 bis 2020 betrug die Beauftragung der GIZ in Pakistan insgesamt 481,37 Millionen Euro. Davon entfielen 62,4 Prozent auf das BMZ, 27 Prozent auf Kofinanzierungen Dritter und 10,6 Prozent auf andere deutsche öffentliche Auftraggeber (siehe Diagramm auf Seite 80). Zu letzteren zählte etwa das Auswärtige Amt, das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie oder das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMVU). Zu den Drittmittelgebern zählten neben der Europäischen Union auch die Bill & Melinda Gates Stiftung, die Regierungen der Niederlande, Norwegens, der Schweiz und Ungarns wie auch der britische Solidaritätsfond Water Unite. 98,9 Prozent dieser Kofinanzierungen bezogen sich auf vom BMZ finanzierte Projekte.

Im Jahr 2020 betrug der **Auftragsbestand der GIZ in Pakistan** 90,1 Millionen Euro. Dieser bildete die über die Jahre beauftragten und derzeit noch laufenden Projekte mit ihrem meist mehrjährigen Gesamtbudget ab. Davon entfielen 25 Millionen Euro auf die Förderung der Berufsbildung, 20,2 Millionen auf die Themenfelder Wirtschaft und Arbeitsmarkt, 12,7 Millionen auf Gute Regierungsführung, 11,9 Millionen auf Energie und Umwelt, 9 Millionen auf Flucht und Migration, 6 Millionen auf Gesundheit sowie 5,3 Millionen Euro auf die Grundbildung (siehe Diagramm auf Seite 81).

Im Folgenden werden die Projekte und Programme des aktuellen Länderportfolios der GIZ in Pakistan vorgestellt. Diese gliedern sich nach den neu definierten Kernthemen des Reformkonzepts „BMZ 2030“: Frieden und gesellschaftlicher Zusammenhalt, Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Ausbildung und Beschäftigung sowie Klima und Energie, Just Transition.




### Aktueller Auftragsbestand der GIZ in Pakistan nach Sektor und Finanzvolumen im Jahr 2020

Der Auftragsbestand setzt sich aus den über die Jahre beauftragten und derzeit laufenden Projekten zusammen

## Kernthema „Frieden und gesellschaftlicher Zusammenhalt“

Pakistans im Jahr 2014 verabschiedete nationale Entwicklungsstrategie „Vision 2025“ betont die Bedeutung von guter Regierungsführung, Dezentralisierung, Rechtssicherheit und politischer Teilhabe für den Wandel hin zu einem Land mittleren Einkommens. Die Maßnahmen der im Sommer 2018 neu gewählten Regierung sind darauf ausgerichtet, durch politische und institutionelle Veränderungen die Leistungserbringung des Staates auf allen Ebenen zu erhöhen, um das Vertrauen der Bevölkerung in öffentliche Institutionen zu stärken. Das Land stellte zudem die Weichen zu stärkerer Dezentralisierung und mehr Verantwortung für dezentrale Akteure wie Provinzen, Distrikte und Kommunen. Auch die Koordinierung zwischen den Verwaltungsebenen soll künftig effektiver gestaltet werden.

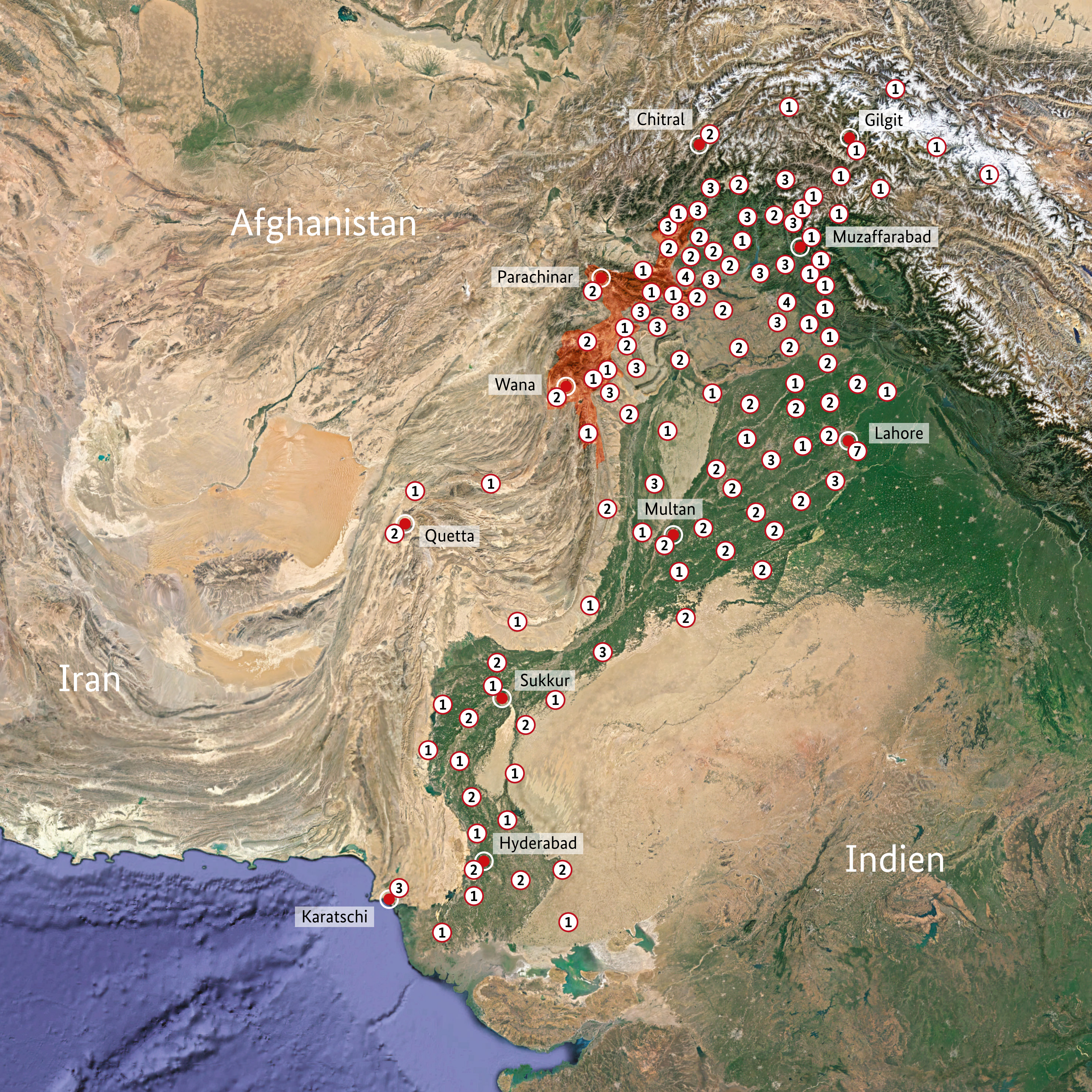
Im April 2019 wurden mit diesem Ziel Novellierungen der Kommunalverfassungen sowohl in Khyber Pakhtunkhwa als auch im Punjab verabschiedet. Sie übertragen Zuständigkeiten für wichtige öffentliche Dienstleistungen wie Bildung und soziale Sicherung auf die lokale Ebene, denn gerade in den ländlichen Gebieten ist die öffentliche Dienstleistungserbringung defizitär und durch das rasche Bevölkerungswachstum großem Druck ausgesetzt. Beide Provinzen haben die Direktwahl von Bürgermeistern vorgesehen; Punjab hat darüber hinaus das Wahlsystem vom traditionellen Mehrheitswahlrecht hin zu einem Verhältniswahlrecht geändert. Diese Entwicklung steht jedoch noch ganz am Anfang und die politische Teilhabe der Bevölkerung ist nach wie vor unzureichend. Die wirtschaftlichen und fiskalischen Rahmenbedingungen bleiben schwierig und erfordern die Steigerung von Effizienz und Effektivität öffentlicher Ausgaben. Auch gilt es vorhandene Möglichkeiten zur Besteuerung auszuschöpfen, um Steuereinnahmen zu erhöhen.

Im Auftrag des BMZ und anderer deutscher öffentlicher Auftraggeber, oft auch gefördert durch Mittel der Europäischen Union, unterstützt die GIZ daher Verwaltungsreformen, die Verbesserung staatlicher Dienstleistungen, die Einführung einer transparenten und fairen Besteuerung und die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen. Weitere Themen der Zusammenarbeit im Kernthema „Frieden und gesellschaftlicher Zusammenhalt“ sind Schulungen für Verwaltungspersonal in Behörden und für Mitglieder zivilgesellschaftlicher Organisationen sowie der Aufbau kommunaler Verbände und Netzwerke.

Im Mittelpunkt der deutschen Zusammenarbeit stehen die Provinzen Khyber Pakhtunkhwa mit den inzwischen eingegliederten Stammesgebieten (Merged Areas) sowie der Punjab. Ziel der deutsch-pakistanischen Zusammenarbeit ist es, das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den Staat durch den gleichberechtigten Zugang aller Bevölkerungsgruppen zu staatlicher Fürsorge und Schutz zu fördern. So fällt neben dem vormaligen Schwerpunkt Gute Regierungsführung auch das Thema Soziale Sicherung ins neue Kernthema. Bislang war dieses im Schwerpunkt der Nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung untergebracht. Gerade für Menschen, die bisher keinen Anteil an der wirtschaftlichen Entwicklung hatten, sind soziale Sicherungssysteme unabdingbar, um langfristig sozialen Frieden und Zusammenhalt zu erreichen. Vor diesem Hintergrund unterstützte das BMZ den Ausbau von Gesundheits- und sozialen Sicherungssystemen sowie die Einführung von Hygiene- und Gesundheitsmaßnahmen in Schulen.

Auch das Themenfeld Flucht und Migration ist Teil des neuen Kernthemas geworden. Insbesondere in der pakistanischen Grenzregion zum instabilen Afghanistan ist es von großer sozialer, wirtschaftlicher und politischer Bedeutung. Flüchtlinge und Binnenvertriebene mit staatlichen Dienstleistungen, Arbeit und Wohnraum zu versorgen, stellt pakistanische Kommunen vor große Herausforderungen. Dies betrifft vor allem die Kommunen in den Provinzen Khyber Pakhtunkhwa und Belutschistan. Im Auftrag von BMZ und Auswärtigem Amt unterstützt die GIZ Kommunen, diese zusätzlichen Belastungen zu bewältigen und hilft staatlichen Stellen, Binnenvertriebene und Geflüchtete mit Dienstleistungen zu versorgen oder diese – wo es die Sicherheitslage überhaupt ermöglicht – nach menschenrechtlichen Kriterien in ihre Herkunftsgebiete zurückzuführen. Sowohl die Provinzregierung von Khyber Pakhtunkhwa als auch die neue nationale Regierung zeigen derzeit eine wohlwollende Haltung gegenüber afghanischen Flüchtlingen und sind deutlich offener für nachhaltige Lösungsansätze zur Flüchtlingsproblematik als frühere Regierungen.

Von der GIZ im Jahr 2019 durchgeführte Entwicklungsprojekte in Pakistan (Zahl der Projekte pro Distrikt, die Stammesgebiete orange hervorgehoben. Image Landsat/Copernicus, 2021 Google).


Afghanistan
Chitral
Gilgit
Muzaffarabad
Parachinar
Wana
Lahore
Quetta
Multan
Iran
Sukkur
Hyderabad
Karatschi
Indien

Dies schafft verbesserte Rahmenbedingungen für die Umsetzung der von Deutschland finanzierten Programme zur Unterstützung von afghanischen Flüchtlingen und aufnehmenden Gemeinden.

Auf die Verantwortlichen in den Regionen und Kommunen kamen mit der Dezentralisierung neue Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Herausforderungen zu. Das vom BMZ beauftragte Vorhaben **Förderung Lokaler Regierungsführung** unterstützt die Provinzregierungen in Khyber Pakhtunkhwa und Punjab, die Erbringung staatlicher Dienstleistungen auf kommunaler Ebene sowie die politische Teilhabe von Bürgerinnen und Bürgern zu verbessern. Darüber hinaus unterstützt es die Lokalregierungen beim Aufbau eines effizienteren Steuersystems. In seiner ersten Phase (LoGo I, 2017-2019) war das Vorhaben dazu mit 15,9 Millionen Euro ausgestattet, davon 5 Millionen Schweizer Franken als Kofinanzierung des Eidgenössischen Departements für Auswärtige Angelegenheiten. Aktuell stärkt das mit 11,5 Millionen Euro finanzierte Folgevorhaben (LoGo II, 2020-2022) die Kapazitäten von Verwaltungspersonal und von gewählten Volksvertretern auf Provinz- und Distriktebene zur Dienstleistungserbringung und unterstützt die Provinzregierungen bei der Schaffung rechtlicher Rahmenbedingungen für die Übertragung von Zuständigkeiten auf die kommunale Ebene. Die mit lokalen Trainingsinstitutionen erarbeiteten Fortbildungsangebote zielen auf eine transparente Gestaltung von Prozessen in der lokalen Regierung und eine Einbeziehung der Bedarfe von Bürgerinnen und Bürgern ab. Eigene Einnahmen auf kommunaler Ebene sind unabdingbar, um öffentliche Dienstleistungen zu erbringen und um Gestaltungsspielräume zu schaffen. Die GIZ arbeitet darum gemeinsam mit den Provinzregierungen daran, die Einnahmen der Provinzen und Kommunen zu erhöhen. Hierfür werden Reformszenarien für eine Grundsteuer erarbeitet. Schließlich sollen konstruktive Dialogprozesse zwischen den Provinzregierungen und Bürgerinnen und Bürgern angestoßen werden, um das gegenseitige Vertrauen zu stärken. Dabei liegt ein Schwerpunkt darauf, Bürgerinnen und Bürger zu befähigen, die ihnen zustehenden Rechte und Leistungen von der Regierung einzufordern. Im Rahmen der unterstützten Dialoge können sich Provinzregierung und die lokale Bevölkerung dann zu bestimmten Themen und Dienstleistungen wie Trinkwasser, Müllmanagement oder Gebührenerhebung austauschen und gemeinsam an einer Verbesserung dieser Leistungen arbeiten.




Das vom BMZ beauftragte Vorhaben zur **Verbesserung von Bildungs- und Gesundheitsdienstleistungen für Flüchtlinge und Aufnahmegemeinden** (EHS, 2020-2023) arbeitet gemeinsam mit dem Ministry of States and Frontier Regions (SAFRON) an einer besseren Inklusion der Bedürfnisse vulnerabler Bevölkerungsgruppen in der Provinz Khyber Pakhtunkhwa. Hierzu werden staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure unterstützt und partizipative Planungsprozesse zur Erstellung von Bildungs- und Gesundheitsplänen begleitet. Zudem leistet das mit 6 Millionen Euro aus der BMZ-Sonderinitiative Flucht ausgestattete Vorhaben einen Beitrag zur Verbesserung der Zusammenarbeit des Chief Commissioner for Afghan Refugees mit staatlichen Bildungs- und Gesundheitsdienstleistern. Es werden Austauschformate zwischen staatlichen Stellen und afghanischen Flüchtlingen, Frauen, Jugendlichen und Menschen mit Behinderungen gefördert. Im Bildungssektor zielt das Vorhaben vor allem auf Schulbildung für vulnerable Gruppen und die Verringerung der Schulabbrecherquote. Im Bereich Gesundheit liegt der Fokus auf der Verbesserung von Hygienemaßnahmen sowie der Mutter- und Kindgesundheit.

**Flüchtlingstreck nach Militäroffensiven gegen die pakistanischen Taliban im Jahr 2014: Die Europäische Union und Deutschland fördern die Reintegration von Binnenvertriebenen in den Stammesgebieten.**



Schulunterricht für Binnenvertriebene mit einfachsten Mitteln in Parachinar (Kurram Distrikt, Merged Areas).




Unterstützung afghanischer Flüchtlinge bei Existenzgründungen: Beschäftigte des Saba Restaurants in Hazara Town in Quetta, Belutschistan.

Auch das vom Auswärtigen Amt beauftragte Vorhaben zur **Unterstützung beim Management von Flüchtlingsangelegenheiten** (RMSP, 2017-2023) unterstützt das Ministry of States and Frontier Regions und den Chief Commissioner for Afghan Refugees bei der Stabilisierung von Regionen mit einem hohen Bevölkerungsanteil afghanischer Flüchtlinge. Umgesetzt wird das mit rund 13,7 Millionen Euro ausgestattete Programm in der Provinz Belutschistan und auf föderaler Ebene. Ziel ist die Prävention von möglichen wirtschaftlichen und sozialen Konflikten zwischen afghanischen Flüchtlingen und aufnehmenden Gemeinden in Pakistan. Beratungsdienstleistungen und Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung unterstützen bei der Verwaltung flüchtlingsbezogener Angelegenheiten. Um den grenzüberschreitenden Austausch auf Regierungsebene zu fördern, wurden bis zur Machtübernahme der Taliban im August 2021 internationale Akteure mit pakistanischen und afghanischen Entscheidungsträgern zum Thema der freiwilligen Repatriierung und Reintegration vernetzt. Darüber hinaus verbessern Maßnahmen des integrierten Wasserressourcenmanagements den Zugang zu Wasser und die Lebensgrundlage der Bevölkerung in Belutschistan. Frauen aus beiden Gruppen werden bei der Produktion von getrockneten Früchten und dem Upcycling von Papierabfällen zur Aufbesserung ihres Einkommens unterstützt. Zur Stärkung von Toleranz und Förderung eines friedlichen Zusammenlebens zwischen Jugendlichen aus aufnehmenden Gemeinden und afghanischen Flüchtlingsfamilien wurden auch während der COVID-19-Pandemie Musik-, Sport- und Kunstprojekte sowie Lyrik-Wettbewerbe durchgeführt.



Der Themenbereich „Soziale Sicherung“ wurde ebenfalls in das Kernthema „Frieden und gesellschaftlicher Zusammenhalt“ integriert. Strukturelle Armut ist in Pakistan weit verbreitet. Der Staat kann einen Großteil der Bevölkerung noch nicht umfassend gegen existenzielle Risiken wie Krankheit oder Erwerbslosigkeit absichern. Die pakistanische Regierung baut daher ein Netz von nationalen und regionalen sozialen Grundsicherungsprogrammen auf, die nun schrittweise zu Bausteinen der sozialen Sicherung für die gesamte Bevölkerung entwickelt werden. Das vom BMZ beauftragte Vorhaben zur **Unterstützung bei sozialer Sicherung, einschließlich Absicherung im Krankheitsfall** (SP-SHP, 2020-2023) wird gemeinsam mit den zuständigen Ministerien für Gesundheit und Soziales in den Provinzen Punjab und Khyber Pakhtunkhwa sowie auf nationaler Ebene umgesetzt. Ziel des mit 7 Millionen Euro ausgestatteten Programms ist es, Menschen, die in Armut leben oder von Armut bedroht sind, einen besseren Zugang zu sozialer Sicherung zu ermöglichen. Diese Anstrengungen wurden bereits während der ersten Phase des Vorhabens zwischen 2016 und 2020 begonnen (Budget von 6 Millionen Euro). In der zweiten Phase stärkt das Programm nationale und lokale Partner bei der Optimierung und Koordination von Prozessen, die im föderal aufgebauten Pakistan für einen verbesserten Zugang zu bereits bestehenden sozialen Sicherungssystemen sorgen. Dafür werden Informationskampagnen entwickelt, Bedarfe der Bevölkerung evaluiert und Menschen bei der Aufnahme in Sicherungssysteme unterstützt. Provinzregierungen und ihre Institutionen zur sozialen Sicherung erhalten Hilfe bei der Konzeption, Verbesserung

Sportprojekte für afghanische Flüchtlinge und Bewohner aufnehmender Gemeinden fördern Selbstvertrauen und Zusammenhalt (Hazara Town in Quetta, Belutschistan).



Zur Stärkung von Toleranz und für ein friedliches Zusammenleben zwischen Jugendlichen aus aufnehmenden Gemeinden und afghanischen Flüchtlingsfamilien werden Musik- und Kunstprojekte gefördert.

und Steuerung ihrer Programme. Um aus den Erfahrungen anderer Regionen zu lernen, werden auch Austauschformate zwischen staatlichen Akteuren angewandt, darunter Studienreisen über die Provinzgrenzen hinweg.

Im Rahmen des vom BMZ beauftragten Globalvorhabens **Sanitation for Millions** (S4M, 2017-2022) unterstützt die GIZ das Ministry of States and Frontier Regions dabei, Zugang zu sicherer Sanitärversorgung und Hygiene zu schaffen. Der Fokus liegt auf öffentlichen Einrichtungen wie Schulen und Gesundheitszentren. Das Vorhaben hat ein Gesamtbudget von 27,9 Millionen Euro und wird neben dem BMZ auch von der Bill & Melinda Gates Foundation, dem britischen Solidaritätsfond Water Unite, der Inter-American Development Bank und dem ungarischen Außenministerium finanziert. Davon entfallen seit 2017 knapp 4 Millionen Euro auf die Umsetzung in Pakistan, ein Land in dem fast die Hälfte der Bevölkerung nach wie vor keinen Zugang zu sicherer Sanitärversorgung und Hygiene hat. Auch in vielen Schulen und Gesundheitseinrichtungen fehlt es an grundlegender Infrastruktur. So haben 28 Prozent der pakistanischen Schulen keine Toiletten. Insbesondere in Belutschistan ist die Situation prekär, weshalb das Vorhaben seine Maßnahmen vornehmlich in dieser Provinz umsetzt. Zu den gemeinsam mit der Provinzregierung und dem Umsetzungspartner Balochistan Rural Support Programme durchgeführten Aktivitäten zählen die Verbesserung der Sanitärversorgung und Hygiene an Schulen und Gesundheitszentren einschließlich Bewusstseinsbildung sowie Aufklärungskampagnen und Fortbildungen für Betrieb und Instandhaltung. Gegenwärtig werden die Aktivitäten nach Khyber Pakhtunkhwa ausgeweitet. Um Wasser effizient zu nutzen, unterstützt die GIZ die Entwicklung eines Konzepts zur Behandlung von Abwasser, um dieses zur Bewässerung erneut verwenden zu können. Im Rahmen des Themas Menstruationshygiene unterstützt die GIZ die Provinzregierung von Belutschistan bei der Koordination der regionalen Arbeitsgruppe und der Etablierung eines Sekretariats.

Die **Stammesgebiete unter Bundesverwaltung**, meist als Federally Administered Tribal Areas oder kurz FATA bezeichnet, waren ein britisches Sonderterritorium, das Pakistan im Jahr 1947 von der scheidenden Kolonialmacht übernahm. Mit britischen Sondergesetzen aus dem 19. Jahrhundert wurde die Region zunächst von der pakistanischen Zentralregierung direkt verwaltet und erst im Mai 2018 als sogenannte **Merged Areas** schrittweise in die benachbarte Provinz Khyber Pakhtunkhwa integriert. Die Region ist geprägt von einer reichen Stammeskultur und entsprechenden Traditionen, aber auch von großer Armut und zahlreichen ineinander greifenden und häufig gewaltsam ausgetragenen Konflikten. Das Gebiet ist schon aufgrund seines Gebirgscharakters, seiner Grenzlage und einer nur schwach ausgeprägten Infrastruktur schwer zugänglich. Staatliche Leistungen wie Gesundheitsversorgung oder schulische Angebote reichen oft nicht bis in die Dörfer und Gemeinden, deren Bewohnerinnen und Bewohner seit eh und je auf sich selbst angewiesen waren. So ist das Vertrauen in die pakistanische Regierung und ihre Institutionen gering. Auch die Nähe zum chronisch instabilen Afghanistan und die Präsenz der Taliban haben das Schicksal der Region in den letzten Jahrzehnten bestimmt.



Viele Schulen der Stammesgebiete haben weder Toilette noch Wasseranschluss. Das FATA-Entwicklungsprogramm unterstützt Gemeinden bei Schulverbesserungsmaßnahmen (Dorf Baru im Bajaur Distrikt).

Für alle pakistanischen Regierungen waren die Stammesgebiete daher von zentraler sicherheitspolitischer Bedeutung. Die Befriedung der Region wird inzwischen als strategisch für die Sicherheit Pakistans anerkannt, obwohl hier nur rund 3 bis 4 Prozent der pakistanischen Bevölkerung leben. Die Bundesrepublik Deutschland gehört zu den wenigen Partnern Pakistans, die Maßnahmen in den Stammesgebieten implementieren. Seit 1987 ist die GIZ in dieser Region tätig, so zunächst mit einem Grundwasserprogramm in den Regionen Kurram, Süd- und Nordwasiristan. Seit 2009 unterstützte die GIZ die Bevölkerung der Stammesgebiete im Rahmen des vom BMZ finanzierten **FATA-Entwicklungsprogramms** (FDP I & II). Politischer Partner war bis zur Integration der Stammesgebiete in die Provinz Khyber Pakhtunkhwa das so genannte FATA-Sekretariat. In seinen ersten beiden Phasen (2009-2012 und 2012-2016) lagen die Schwerpunkte des mit 21,2 Millionen Euro ausgestatteten Vorhabens auf den Themen Grundbildung, Gesundheitsdienstleistungen und der Verbesserung der Lebensgrundlagen der Bevölkerung. Die Umsetzung erfolgte von Peschawar aus, wo die GIZ bereits damals mit einem Büro vertreten war. Auch nach dem Zusammenschluss der Stammesgebiete mit der Provinz Khyber Pakhtunkhwa unterstützt das BMZ die Provinzregierung und die Bevölkerung der „Tribal Districts" weiter. Im Rahmen der inzwischen dritten Phase des **FATA-Entwicklungsprogramms III** (2016-2022) berät die GIZ die Provinzregierung von Khyber Pakhtunkhwa dabei, die Leistungsfähigkeit staatlicher Dienstleister und zivilgesellschaftlicher Gruppen in den Bereichen Grundbildung und Gesundheit zu verbessern. Um die Umsetzung von Entwicklungsmaßnahmen an Gemeindeschulen zu fördern, wurden mit Unterstützung der GIZ über 5.500 kleine gemeindebasierte Organisationen mit eigenem Bankkonto geschaffen, sogenannte „Parent-Teacher Councils". So wird ein Transfer staatlicher Gelder auf die Gemeindeebene ermöglicht, um an Schulen gemeindegesteuerte Erhaltungs- und Entwicklungsmaßnahmen durchzuführen. Zusätzlich werden Fortbildungen zum Finanzmanagement angeboten. Auch im Gesundheitssektor werden Schulungen für Fachpersonal zur Planung auf Distriktebene und zu Managementthemen durchgeführt. Gemeinsam mit dem Local Government, Elections & Rural Development Department arbeitet das Vorhaben außerdem an der Entwicklung des rechtlichen Rahmens für das neue lokale Regierungssystem in der Region. Daneben liegen die Schwerpunkte der mit 14,5 Millionen Euro vom BMZ ausgestatteten dritten Phase des Vorhabens auf der Entwicklung und Förderung von konstruktiven Dialogformaten zwischen Zivilgesellschaft und den politischen Akteuren der Provinz Khyber Pakhtunkhwa.



Mit 4 Millionen Euro durch die Europäische Union kofinanziert, implementiert das FATA-Entwicklungsprogramm auch die Initiative **Aid to Uprooted People** (AUP, 2017-2022) in den Merged Areas. Lokale Konflikte und verschiedene militärische Kampagnen haben besonders in den Jahren 2007 bis 2014 Teile der einheimischen Bevölkerung aus ihren angestammten Gebieten vertrieben, soziale Strukturen zerstört und auch das ohnehin ausbaufähige Versorgungsnetz stark in Mitleidenschaft gezogen. Das Vorhaben unterstützt das Planning and Development Department und das Home & Tribal Affairs Department von Khyber Pakhtunkhwa daher dabei, die Vertriebenen wieder in ihren Herkunftsregionen anzusiedeln und dort zu reintegrieren. Ziel ist auch hier, die Erbringung staatlicher Dienstleistungen zu verbessern.



**Maßnahmen des integrierten Wasserressourcenmanagements verbessern den Zugang zu Wasser und die Lebensgrundlage der Bevölkerung in Loralai, Belutschistan.**




Zusammen mit dem Institute of Management Sciences in Peschawar bildet das FATA-Entwicklungsprogramm Trainer aus, die Mitglieder von Eltern-Lehrer Komitees in den Stammesgebieten auf ihre Aufgaben im Monitoring von Infrastrukturmaßnahmen an Schulen vorbereiten.



Immer noch gibt es nicht genügend Schulen in den Stammesgebieten. Vor allem an Mädchenschulen herrscht in vielen Regionen Mangel. Weiterführende Schulen sind meist nur in den größeren Städten zu finden, wie hier in Parachinar, Kurram Distrikt.

## Kernthema „Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Ausbildung und Beschäftigung“

Um wirtschaftliches Wachstum nachhaltig zu gestalten, fördert Deutschland seit mehreren Jahrzehnten die Verbesserung der beruflichen Bildung in Pakistan. Um dieses Ziel zu erreichen, wurden auch Entwicklungspartnerschaften mit der deutschen Wirtschaft gefördert. Neben beruflicher Bildung wird ein Fokus der Zusammenarbeit mit Pakistan künftig auf die Aktionsfelder Privatsektor- und Finanzsystementwicklung gelegt. Ebenfalls ist geplant, verstärkt zu nachhaltiger und inklusiver Beschäftigung zu arbeiten und damit insbesondere die Einbindung von Frauen in den Arbeitsmarkt zu fördern. Teil dieses Themenbereichs werden außerdem Maßnahmen im Bereich „Perspektive Heimat“, nachhaltige Lieferketten sowie „Grüner Knopf“ sein. Da die Mehrzahl der Menschen in Pakistan im ländlichen Raum lebt und auf die Landwirtschaft als Einnahmequelle angewiesen ist, gehören zudem der Auf- und Ausbau ländlicher Wertschöpfungsketten sowie die Verankerung von ökologischen, menschenrechtlichen und sozialen Nachhaltigkeitsstandards zu den zentralen Kooperationsthemen in diesem Bereich. Unter dieses neue **Kernthema** fällt somit ein Großteil der von der GIZ bis 2020 im Schwerpunkt „Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung“ umgesetzten Programme.



Energie, Landwirtschaft und Humankapital sind einige der Potenziale Pakistans, die aufgrund von mangelndem Fachpersonal noch nicht ausreichend genutzt werden. Zusammen mit der Nationalen Berufsbildungskommission brachte die GIZ im Jahr 2014 die Nationale Qualifikationsstrategie auf den Weg und stieß damit eine umfassende Berufsbildungsreform an. Seitdem begleitet die GIZ ihre pakistanischen Partner im Rahmen des mit 67,95 Millionen Euro vom BMZ, der Europäischen Union und der norwegischen Regierung finanzierten Vorhabens **Unterstützung des Berufsbildungssektors** (TVET-SSP, 2017-2022). Das Vorhaben entstand bereits 2011 und wurde in seiner ersten Phase bis 2017 vom BMZ, der Europäischen Union, den Niederlanden und Norwegen mit etwa 62,8 Millionen Euro finanziert. Im Fokus des landesweit umgesetzten Programms stehen die Fortbildung von Lehrpersonal und der Aufbau eines Lehramtsstudienganges für Berufsschulen. Diese Maßnahmen werden flankiert durch die Einführung von Qualitätsstandards, die Akkreditierung der Berufsbildungseinrichtungen, Schulung des Personals der Berufsbildungsbehörden in den Provinzen und durch die Erarbeitung von Personalentwicklungsplänen. Dies schafft die Bedingungen für eine qualitativ bessere, kompetenzbasierte Berufsbildung, welche die jungen Menschen auf den Arbeitsmarkt vorbereitet. Die Mehrheit der pakistanischen Jugendlichen ist im informellen Sektor beschäftigt und die meisten von ihnen haben keinen Zugang zu Berufsbildungsangeboten. Um auch für diese Gruppe einen Zugang zum formalen Arbeitsmarkt zu schaffen, werden Karriere- und Berufsberatung sowie Arbeitsvermittlung für junge Erwachsene angeboten. Darüber hinaus wird auch die Zertifizierung von Fähigkeiten der im informellen Sektor beschäftigten Jugendlichen ermöglicht. So baut die GIZ mit ihren Partnern ein formales berufliches Bildungssystem auf und fördert die Qualifizierung von Jugendlichen in Kooperation mit der Wirtschaft. Die Ausbildungsprofile entwickeln die Partner gemeinsam mit Vertreterinnen und Vertretern aus Unternehmen und Verbänden (etwa in der Energiewirtschaft),

Berufsbildung ist seit Jahrzehnten ein Dauerbrenner der deutsch-pakistanischen Entwicklungszusammenarbeit: Auszubildende in einer Berufsschule in Lahore.

um dadurch die Lehrinhalte an den Bedarfen des Arbeitsmarktes auszurichten und so die Beschäftigungsfähigkeit von Absolventinnen und Absolventen zu erhöhen. Damit wird auch die Beteiligung des Privatsektors an politischen Entscheidungsprozessen zu Themen der Berufsbildung gestärkt.

Auch das Globalvorhaben **Build4Skills** (B4S, 2018-2022) arbeitet im BMZ-Auftrag in Pakistan und der Mongolei daran, Berufsbildung praxisnah zu gestalten. Das Vorhaben hat ein Gesamtbudget von 4 Millionen Euro. Davon entfallen 214.000 Euro auf die Umsetzung in Pakistan. Das Vorhaben zielt darauf ab, Ausbildungskomponenten langfristig in große Infrastrukturprogramme regionaler Entwicklungsbanken zu integrieren und den Privatsektor zu einem erhöhten Engagement in der Berufsbildung zu motivieren. Die so geförderte praxisnahe Ausbildung trägt dazu bei, dass Absolventinnen und Absolventen besser für die Anforderungen des Arbeitsmarkts qualifiziert sind. Durch einen etablierten Dialog zwischen privatwirtschaftlichen und politischen Akteuren wird daran gearbeitet, Berufsschulen und pakistanische Bauunternehmen zu vernetzen und letztere in die Ausbildungsgestaltung mit einzubeziehen. Ferner wurde die Berufsinformationsplattform (*National Skills Information System*, NSIS) um zusätzliche Funktionen erweitert, um Bedarfe und Dynamiken auf dem Ausbildungsmarkt abzubilden und so informierte Politikgestaltung zu ermöglichen. Build4Skills arbeitet mit der Nationalen Berufsbildungskommission (*National Vocational and Technical Training Commission*, NAVTTC) und dem deutschen Unternehmen Siemens daran, Frauen für die Berufsausbildung im Bausektor zu gewinnen. Zusätzlich vergibt Siemens 30 Betriebspraktika an weibliche Auszubildende aus infrastrukturrelevanten Bereichen.

Berufliche Perspektiven für rückehrende Migrantinnen und Migranten zu eröffnen ist ebenso Thema des vom BMZ beauftragten **Programms Migration für Entwicklung III** (PME, 2020-2023). Dazu arbeitet das Vorhaben in 13 Ländern Asiens und Afrikas. Das Vorhaben hat ein Gesamtvolumen von 95 Millionen Euro, von welchen 2,83 Millionen auf Pakistan entfallen. Politischer Partner des Programms ist das Ministry of Overseas Pakistanis & Human Resource Development. Implementierungspartner bei der Reintegration von pakistanischen Rückkehrerinnen und Rückkehrern, von Binnenvertriebenen und bei der Unterstützung der lokalen Bevölkerung ist die *Overseas Pakistani Foundation* (OPF). Das Vorhaben berät und fördert Rückkehrende bereits in Deutschland, Europa und anderen Ländern und unterstützt sie in Pakistan mit Bildungs- und Arbeitsangeboten. Um dies zu ermöglichen, wurde das *Pakistani-German Facilitation and Reintegration Center* in Lahore eröffnet, in welchem die GIZ und ihre lokalen Partner zu Förderangeboten der Existenzgründung beraten, bei der Entwicklung von Qualifikationen unterstützen sowie psychosoziale Beratung bereitstellen. Neben der direkten Zusammenarbeit mit der Zielgruppe werden auch staatliche Partner in der Erbringung von Beratungsangeboten sowie der Aktualisierung von Arbeitsmarktinformationen und E-Learning Angeboten unterstützt und geschult. Die COVID-19 Pandemie und ihre Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt machen überdies eine Unterstützung von bereits geförderten Existenzgründern notwendig. Hierbei geht es insbesondere um Anpassung von Geschäftsplänen und den Aufbau von Kompetenzen zur Nutzung digitaler Lösungen und Möglichkeiten. Zusätzlich gewährt das Vorhaben in stark betroffenen Sektoren auch direkte Lohnkostenzuschüsse sowie öffentlich geförderte Beschäftigungen. Um auf Veränderungen des



**Die Textilindustrie gehört zu den größten Arbeitgebern Pakistans: Auszubildende werden in einer Berufsschule in Lahore auf den Arbeitsmarkt vorbereitet.**

lokalen Arbeitsmarktes zu reagieren, arbeitet die GIZ gemeinsam mit den pakistanischen Partnern auch an Umschulungsmaßnahmen für Arbeitssuchende.

Neben der Berufsbildung und Beschäftigungsförderung finden sich nun auch die Themen Förderung von Umwelt- und Sozialstandards im Privatsektor als Inhalte im neuen Kernthema „Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Ausbildung und Beschäftigung“ wieder. Die Textilindustrie als größter Arbeitgeber des Landes (rund 45 Prozent der Beschäftigten) und als mit Abstand wichtigste Exportbranche (rund 57 Prozent der Ausfuhren) war und ist für Pakistan von besonderer Bedeutung. Im Auftrag des BMZ unterstützt die GIZ das pakistanische Handelsministerium dabei, Sozialstandards gemäß der Kernkonventionen der Internationalen Arbeitsorganisation durchzusetzen und umweltfreundlichere Produktionsmethoden festzuschreiben. Das mit einem Budget von 14,35 Millionen Euro ausgestattete Vorhaben zur **Verbesserung der Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards in der pakistanischen Textilindustrie** (TextiLES, 2021- 2023) arbeitet daher mit öffentlichen und privaten Akteuren, um Nachhaltigkeit in der Produktion der Textil- und Modeindustrie zu verankern. Bereits für das Vorgängervorhaben stellte das BMZ Mittel in Höhe von 12,05 Millionen Euro zur Verfügung, mit denen die GIZ ihre pakistanischen Partner in den Jahren 2017-2020 zu diesen Themen unterstützen konnte. Die Provinz Punjab steht im Mittelpunkt der Zusammenarbeit, da hier neben dem Großraum Karatschi die meisten Textil- und Bekleidungsfabriken angesiedelt sind. Im Zentrum des GIZ-Engagements steht die Verbesserung der Arbeitssicherheit und des Gesundheitsschutzes. Dafür wird die Ausbildung von staatlichen Arbeitsinspektoren unterstützt, um ihre Fähigkeiten zur Beratung von Unternehmen in diesem Bereich auszubauen. Die Koordinierung staatlicher Stellen bei der Entwicklung von Prozessen, Informationsaustausch und Dienstleistungserbringung in den Bereichen Inspektion, Prävention, Rehabilitation und Entschädigung soll dazu beitragen, die Rahmenbedingungen für die Einhaltung von Sozialstandards zu verbessern. Gemeinsam mit dem Privatsektor erarbeitet die GIZ Dialogformate zwischen Arbeitgebern und Beschäftigten, um gleichermaßen die Einhaltung von Sozialstandards, die Nutzung guter Umweltpraktiken und die Verbesserung von Qualität und Produktivität der Betriebe zu fördern.

Um dieses Ziel auch durch Dialogprozesse mit anderen wichtigen Ländern der globalen Textil- und Bekleidungsproduktion zu unterstützen, ermöglicht das vom BMZ beauftragte Regionalvorhaben zur **Förderung von Nachhaltigkeit in der Textil- und Bekleidungsindustrie in Asien** (SLSG, 2019-2023) den regionalen Erfahrungsaustausch für eine Neuausrichtung des Sektors und für die Verbreitung erfolgreicher nationaler Ansätze. Das Vorhaben hat ein Gesamtbudget von 21,5 Millionen Euro. Davon entfallen 1,46 Millionen auf die Umsetzung in Pakistan. In der vorangegangenen Phase (2015-2019) stellte das BMZ 1,6 Millionen Euro für die Implementierung in Pakistan bereit. Mit dieser Unterstützung soll etwa der Mehrwert von Nachhaltigkeitsstandards vermittelt werden, deren Einhaltung in den Zielmärkten an Bedeutung gewinnt und wettbewerbsbestimmend werden kann. Gleichzeitig werden Beschäftigte darin gestärkt, für ihre Rechte einzutreten, zumal sich eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen positiv auf Motivation und Produktivität auswirken kann. Dies ist insbesondere in Zeiten der COVID-19 Pandemie wichtig. Daher schließen beide Vorhaben die Bewältigung der Pandemie und ihrer wirtschaftlichen Folgen für die Textil- und Bekleidungsindustrie ein. Des Weiteren unterstützt die GIZ Unternehmen bei der Entwicklung und Verbreitung von Trainingsmaterialien zur effizienten und nachhaltigen Ressourcennutzung, so etwa bei der Abwasserbehandlung oder der Nutzung von Chemikalien.

### Kernthema „Klima und Energie, Just Transition“

In dieses neue Kernthema fließen die Handlungsfelder Energie, Energieeffizienz und erneuerbare Energien des ehemaligen Schwerpunktes Energie mit ein. Hinzu kommen die Themen Anpassung an den Klimawandel, Klimaresilienz, national bestimmte Klimaschutzbeiträge (*National Climate Plans*, NDCs) sowie Klimafinanzierung. Aufgrund der großen Anfälligkeit Pakistans für die Folgen des Klimawandels wird dem Themenkomplex in den kommenden Jahren eine immer größere Bedeutung zukommen. Pakistan dabei zu unterstützen, neue Wege in der Energieerzeugung und -versorgung zu beschreiten, prägte die Arbeit der GIZ in den vergangenen beiden Jahrzehnten. In diesem Rahmen reiht sich auch das gemeinsam mit dem pakistanischen Alternative Energy Development Board, der pakistanischen Staatsbank und den



Durch die Förderung erneuerbarer Energien gibt die GIZ Menschen in abgelegenen Gegenden eine Entwicklungsperspektive: Eine kleine Solaranlage in Sarghana im Pishin Distrikt von Belutschistan.



Ein stolzer Gemüsebauer vor seinem Gewächshaus. In den ariden Gegenden Belutschistans fördert Deutschland den schonungsvollen Umgang mit knappen Wasserressourcen und unterstützt vulnerable Bevölkerungsgruppen mit Maßnahmen zur Klimaanpassung und zum Klimarisikomanagement.



Die Förderung erneuerbarer Energien ist ein Hauptanliegen der deutsch-pakistanischen Entwicklungszusammenarbeit: Ausbildung von Turbinenbauern in Khyber Pakhtunkhwa.

Energiebehörden der Provinzen durchgeführte Vorhaben zur **Förderung von Erneuerbaren Energien und Energieeffizienz** (REEE, 2020-2023) ein. Das Vorhaben wurde bereits 2005 aufgesetzt und seither immer wieder an neue Herausforderungen und Bedarfe angepasst. Hierzu wurden im Zeitraum von 2005 bis 2019 rund 31 Millionen Euro durch das BMZ bereitgestellt und für den Zeitraum 2020-2023 zusätzlich 8,1 Millionen. Durch den Ausbau von Stromerzeugung aus Solar-, Wasser- und Windkraft wird dazu beigetragen, Treibhausgasemissionen und die Abhängigkeit Pakistans von fossilen Brennstoffen zu reduzieren, um damit die pakistanische Regierung bei ihrer Energiewende zu unterstützen. So wurden durch die überarbeitete Einspeiseregelung für erneuerbare Energien (Net-Metering-Regulierung) seit 2015 mehr als 9.771 Systeme an das Verteilnetz angeschlossen, was etwa 161 Megawatt an Leistung entspricht. Weitere Schwerpunkte sind die Steigerung der Energieeffizienz etwa in Gebäuden oder in der Industrie sowie die Einführung von Standards zur Verbesserung der Qualität von Solarsystemen. Durch die Einführung von Energie-Managementsystemen in Gießereien und Walzwerken sowie in Betrieben der Textil- und Lebensmittelverarbeitung konnten jährlich bereits rund 150 Gigawattstunden Strom und damit rund 3,6 Millionen Euro eingespart werden. Im Bereich des Finanzsektors werden unter anderem die Entwicklung und Implementierung von Richtlinien für „grüne Finanzierung“ unterstützt und die Kapazitäten kommerzieller Banken im Bereich Energieeffizienz und erneuerbarer Energien gestärkt. Um auch ländliche Gebiete mit erneuerbaren Energien zu erreichen, werden innovative Finanzierungsmechanismen für netzunabhängige Energieleistungen entwickelt. Durch den Aufbau von Finanzierungsinstrumenten für klimafreundliche Energie konnte die Kapazität des pakistanischen Stromnetzes bis 2019 um 2.000 Megawatt aus erneuerbaren Energien ausgeweitet werden. Diese werden inzwischen in das öffentliche Stromnetz eingespeist.

Während die GIZ somit einen Beitrag zur Energiewende in Pakistan leistet, arbeitet das Vorhaben zur **Verbreitung von Erneuerbaren Energien und Energieeffizienzkonzepten in Städten und Industrie** (REEE SCALE, 2020-2023) mit dem pakistanischen Ministerium für Energie daran, eine ausreichende und nachhaltige Stromversorgung der Bevölkerung zu gewährleisten. Die Maßnahmen werden in den Modellstädten Islamabad und Lahore durchgeführt, welche zusammen mit dem politischen Partner des Vorhabens, der National Energy Efficiency and Conservation Authority (NEECA), ausgewählt wurden. Finanziert wird das Programm mit 4 Millionen Euro durch das BMZ. Ziel ist die Einführung eines systematischen Energiemanagements in Städten und urbanen Ballungszentren, um die Energieeffizienz hier zu steigern. Ein Fokus liegt auf der Zusammenarbeit mit politischen Entscheidungsträgern, um diese für die Potentiale und die Relevanz von Energieeinsparungen zu sensibilisieren. Dadurch soll das Energiemanagement in den Prozessen und Arbeitsabläufen in öffentlichen Institutionen weiter etabliert werden. Außerdem werden innovative digitale Methoden der Datenanalyse erarbeitet, damit gewonnene Informationen in die Umsetzung und Anwendung von Energiemanagementsystemen zeitnah einfließen können. In ausgewählten Partnerstädten arbeitet die GIZ mit dem Personal von Stadtverwaltungen und städtischen Dienstleistungserbringern zusammen, um die Umsetzung kostengünstiger Energiesparmaßnahmen voranzubringen. Überdies wird auch der fachliche Austausch durch Arbeitsgruppen auf kommunaler Ebene gefördert. So wird nicht nur ein politischer Dialog im Bereich der Energieeffizienz ermöglicht, sondern auch sichergestellt, dass wichtige Lernerfahrungen geteilt werden.

Wie die bereits beschriebenen Vorhaben strebt auch das **Projektentwicklungsprogramm Exportinitiative Energie** (PEP, 2018-2021) eine Steigerung der Energieeffizienz und die stärkere Nutzung erneuerbarer Energien an. Neben Pakistan ist das Programm in 17 weiteren Ländern Afrikas und Asiens tätig. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) finanziert die Aktivitäten in Pakistan mit 110.000 Euro aus einem Gesamtbudget von 20 Millionen Euro. Ziel des Vorhabens ist es, im Rahmen der Exportinitiative Energie des BMWi pakistanische Industrieunternehmen mit deutschen Anbietern klimafreundlicher Energielösungen zu vernetzen. Acht Projekte wurden bislang umgesetzt. Sie produzieren pro Jahr 11,7 Gigawattstunden erneuerbaren Strom und tragen so zu einer Einsparung von 8.232 Tonnen Kohlenstoffdioxid pro Jahr bei. Das Vorhaben leistet damit einen wichtigen Beitrag zur globalen Energiewende und unterstützt nachhaltiges Wirtschaftswachstum in Pakistan und Deutschland. Auch das global aufgesetzte **Unterstützungsvorhaben für die Umsetzung des Paris-Abkommens** (NDCP CAEP, 2019-2021) ist in Pakistan tätig. Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) finanziert die

in Kooperation mit dem pakistanischen Ministry of Climate Change (MoCC) umgesetzten Maßnahmen mit knapp 300.000 Euro. Mit dem MoCC und dem Global Change Impact Studies Centre sollen vor Ort Kapazitäten gestärkt werden, um klimarelevante Daten messen, verifizieren und dazu berichten zu können. Die so erlangten Daten tragen zum nationalen Treibhausgasinventar und zum Transparenzmechanismus im Rahmen des Pariser Abkommens bei. Darüber hinaus wird die pakistanische National Energy Efficiency Conservation Agency bei der Erfassung und Überarbeitung der nationalen Klimaschutzbeiträge unterstützt. Ein weiteres Ziel ist die Etablierung eines Koordinierungsmechanismus, um zur Verringerung von Emissionen aus Entwaldung und Waldschädigung beizutragen sowie eine nachhaltige Waldbewirtschaftung und den Ausbau des Kohlenstoffspeichers Wald zu fördern. Im Januar 2022 startete das Programm zur Stärkung von **Klimaanpassung und Klimaresilienz** (SAR) mit einer Laufzeit bis 2025. Vom BMZ mit 10 Millionen Euro ausgestattet, soll es unter anderem die Planung und Finanzierung von Klimaanpassungs- und Klimarisikomanagementmaßnahmen mit Fokus auf vulnerablen Bevölkerungsgruppen, insbesondere Frauen, in ausgewählten Provinzen stärken.

Bereits seit 1990 gibt es die vom BMZ beauftragten **Studien- und Fachkräftefonds** (SFF), in deren Rahmen im Zeitraum 2011-2022 rund 4,6 Millionen Euro für Studien, Gutachten, Fachkrafteinsätze und kleinere Pilotprojekte bereitstehen. Hieraus finanziert sich auch die Einzelmaßnahme Erstellung eines Klimarisikoprofils und einer Bedarfsanalyse für Pakistan (2020-2022) mit einem Budget von 300.000 Euro. Die in Kooperation mit dem pakistanischen Ministerium für Planung und Entwicklung umgesetzte Maßnahme soll das Land dabei unterstützen, besser auf Klimarisiken vorbereitet zu sein. Basierend auf Risikoanalysen zu extremen Klimaereignissen werden etwa gemeinsam mit lokalen Partnern Bedarfsanalysen für den Landwirtschaftssektor erstellt und geeignete Anpassungsstrategien entwickelt.

## Zusammenarbeit über die Kernthemen hinaus

Neben diesen Kernthemen existiert ein sogenannter „Gestaltungsspielraum“ oder im Englischen „Flexible Programming Area“. Darunter fällt heute das in der Zusammenarbeit mit Pakistan einst so wichtige Thema Gesundheit und so auch die Globale Allianz für Impfstoffe und Immunisierung. Mit der COVID-19 Pandemie hat das Thema Immunisierung seit 2020 weiter an Bedeutung gewonnen. So haben viele vom BMZ in Pakistan finanzierte Entwicklungsvorhaben ihre Aktivitäten um COVID-19 Soforthilfemaßnahmen erweitert. Solche Maßnahmen umfassen die Fortbildung von Personal des Gesundheitssektors und die Aufklärung der Bevölkerung über gesundheitliche Risiken des Virus sowie präventive Maßnahmen. Es werden Schutzausrüstung für Klinikpersonal bereitgestellt wie auch Laborausstattung sowie COVID-19 Test-Sets. Das BMZ hat Pakistan auch weitere Mittel für die Globale Polioausrottungsinitiative und für den Globalen Fonds zur Bekämpfung von AIDS, Tuberkulose und Malaria zugesagt. Für letzteren stellte Deutschland als viertgrößter Geber für die Jahre 2020-2021 weltweit eine Milliarde Euro bereit.

Eine Maßnahme, die sich ebenfalls in den Gestaltungsspielraum einreiht, ist das Vorhaben **Soziale Unterstützung für vulnerable afghanische Flüchtlinge und Mitglieder der aufnehmenden Gemeinden** (SSARC, 2019-2022). In der Provinz Khyber Pakhtunkhwa bietet das Projekt gemeinsam mit dem Ministry of States and Frontier Regions, vertreten durch das Kommissariat für afghanische Flüchtlinge, Angebote im Bereich der psychosozialen Unterstützung an. Ausgestattet mit einem Budget von 5 Millionen Euro aus der „Sonderinitiative Flucht“ des BMZ, werden die Kompetenzen staatlicher und nichtstaatlicher Akteure im Umgang mit psychosozialen Bedürfnissen vulnerabler Bevölkerungsgruppen verbessert. Darüber hinaus werden neue Beratungsangebote und „geschützte Räume“ geschaffen. Dafür bildet das Programm Gesundheitspersonal, Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter sowie religiöse Würdenträger fort. Der Zugang zu gemeinschaftlichen Aktivitäten in geschützten Räumen fördert auch das Verständnis füreinander. Dabei betreut geschultes Personal die Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Insbesondere für Mädchen und Frauen, die sonst aufgrund der soziokulturellen Beschränkungen ans Haus gebunden sind, dienen diese Räume als Orte der Begegnung und Zusammenkunft. Zusätzlich werden Maßnahmen durchgeführt, welche die Resilienz von Jugendlichen stärken und ihnen helfen, ihr psychisches Wohlbefinden wiederzuerlangen. Jugendliche werden beraten und angeleitet, ihr Leben in die eigene Hand zu nehmen und sich in ihrer Gemeinde zu engagieren, um als vollwertige Mitglieder anerkannt zu werden.



Temperaturmessung vor dem Schulunterricht in Khyber Pakhtunkhwa: Während der Pandemie unterstützten viele Entwicklungsprogramme ihre pakistanischen Partner mit COVID-19 Soforthilfemaßnahmen.





# Pakistan – ein Land mit vielen Facetten

# IV. Pakistan – ein Land mit vielen Facetten

## Blick in die Vergangenheit

Pakistan ist geprägt von seiner langen Geschichte, vielfältigen Kulturen, Traditionen und Religionen. Spätestens seit den Feldzügen Alexanders des Großen im vierten vorchristlichen Jahrhundert und dem Entstehen eines graeco-buddhistischen Synkretismus, der indische und hellenistische Einflüsse sowie jene der Perserreiche miteinander verschmolz, ist die Region ein Mittler zwischen asiatischer und europäischer Kultur. Um die heutigen Herausforderungen Pakistans und die der deutsch-pakistanischen Entwicklungszusammenarbeit zu verstehen, lohnt ein Blick auf die Geschichte des Landes.

Das Industal, das Pakistan wie eine Lebensader durchzieht, gehört zu den „Wiegen der Menschheit", in denen sich in der Vor- und Frühzeit erstmals Zivilisationen mit urbanen Zentren entwickelten (Harappa-Kultur, 2800-1800 v. Chr.). Von der Antike bis zur Frühen Neuzeit war das Industal und vor allem der fruchtbare Punjab („Land der fünf Flüsse") im Nordosten des heutigen Pakistans immer wieder Ziel von Eroberungen und Reichsgründungen: Zu nennen sind etwa die Feldzüge Alexanders des Großen (327/326 v. Chr.), die Herrschaft der Maurya (322 bis 185 v. Chr.), welche unter König Ashoka zur Verbreitung des Buddhismus führte oder die Eroberungen der synkretistischen Kuschan, die ihre Herrschaft im 2. nachchristlichen Jahrhundert von Purushapura, dem heutigen Peschawar ausübten.

In der zweiten Hälfte des 7. Jahrhunderts drangen die Araber über Iran und den Persischen Golf in das Industal vor und brachten den Islam mit, der sich jedoch zunächst nur langsam verbreitete und sich teils auch mit hinduistischen Traditionen verband. So finden sich gerade in den Sufi- und Schrein-Traditionen, die in Pakistan allgegenwärtig sind, spirituelle Vorstellungen und Praktiken, die dem Hinduismus nicht fremd sind. Islamische Reichsgründungen erfolgten jedoch von Eroberern, die vom Norden her in das Industal und in den Punjab eindrangen: Zu nennen sind die Ghaznawiden im 11. Jahrhundert und die Ghoriden im 12. Jahrhundert, aus denen die nordindischen Delhi-Sultanate im 13. und 14. Jahrhundert hervorgingen. Höhepunkt der islamischen Geschichte war die Mogulherrschaft, die in historischer Kontinuität zu den mongolischen Imperien steht und vom 16. bis 19. Jahrhundert große Teile des südasiatischen Subkontinents dominierte. Die Mogulherrschaft stellte eine kulturelle Blütezeit dar, die in prachtvoller Kunst, Architektur und Literatur ihren Niederschlag fand und in der sich Persisch als Hofsprache durchsetzte. Im Laufe des 18. Jahrhunderts begann der schleichende Niedergang des Mogulreichs: Schwere Niederlagen gegen das Reich der Marathen auf dem indischen Hochplateau, wiederkehrende Beutezüge der persischen Safawiden und afghanischen Durrani sowie die Verschärfung der religiösen Gegensätze zwischen den Muslimen und der unterworfenen Mehrheitsbevölkerung der Hindus, begünstigten den Abstieg.

Die Moguln wurden allmählich von den Briten abgelöst. Diese bauten seit Mitte des 18. Jahrhunderts sukzessive ihre Kolonialmacht auf dem südasiatischen Subkontinent von Bengalen her aus. 1858 setzten sie den letzten Großmogul von Delhi ab. Während einige Fürstentümer (u.a. Rajputana, Kaschmir, Bangalore, Mysore, Hyderabad) als britische Vasallenstaaten weiterbestanden, gerieten weite Landsteile unter direkte britische Hoheit. Vor allem bauten die Briten den fruchtbaren Punjab über die Anlage von Kanalsystemen zur Kornkammer Südasiens aus. Gleichzeitig wurden die paschtunischen und belutschischen Stammesgebiete westlich des Indus zum britischen Aufmarschgebiet im sogenannten *Great Game*, da Russland sich im 19. Jahrhundert Zentralasien einverleibte und in Richtung Süden vorrückte. Die North-West Frontier Province (NWFP; seit 2010 Khyber Pakhtunkhwa) und die Federally Adminstered Tribal Areas (FATA; seit 2018 Teil von Khyber Pakhtunkhwa) stellen Relikte britischer Kolonialpolitik dar, die auch nach der Gründung Pakistans administrativ bis vor wenigen Jahren Bestand hatten.

Seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert entstand in Britisch-Indien eine Unabhängigkeitsbewegung. Wenngleich in den ersten Jahrzehnten das Abschütteln der britischen Kolonialherrschaft im Vordergrund stand, taten sich zunehmend Risse zwischen den politischen Führern der Unabhängigkeitsbewegung auf. So fürchtete

**Rechts: Bevölkerungswachstum, Landflucht, Verkehr und Luftverschmutzung gehören zu den großen Herausforderungen pakistanischer Städte wie Lahore.**
**Vorhergehende Doppelseite: Der Strand von Karatschi ist ein beliebter Ausflugsort erholungsbedürftiger Städter. Kamele stehen als Fotomotive und Reittiere bereit.**


BASHIR SONS
KOHISTAN



Muhammad Ali Jinnah (1875-1948), der Führer der Muslimliga, dass Muslime in einem geeinten Indien aufgrund ihres geringeren Bevölkerungsanteils (ca. 23%) eine politische Marginalisierung erfahren würden. Seit 1940 gewann mit der *Lahore Resolution* die Idee eines eigenen muslimischen Staates Pakistan („Land der Reinen“) auf indischem Boden an Konturen. Im August 1947 wurde Britisch-Indien in die unabhängigen Staaten Indien und Pakistan aufgeteilt. Diese *Great Partition* ging mit einer massiven Bevölkerungswanderung einher, da Millionen Muslime und Hindus in die beiden neugegründeten Staaten umsiedeln mussten. Vor allem im Punjab kam es hierbei zu Gewaltexzessen, denen schätzungsweise zwischen 200.000 und einer Millionen Menschen zum Opfer gefallen waren. In Pakistan stellen die Nachkommen der Geflüchteten (*Muhadschirun*) aus Indien rund 7 bis 8 Prozent der Bevölkerung, die v.a. in Karatschi und anderen urbanen Zentren leben und Urdu-sprachig sind.



Problematisch war bei der Aufteilung des kolonialen Erbes auch die ungeklärte Lage im Fürstentum Kaschmir. Hier herrschte eine hinduistische Dynastie über eine muslimische Bevölkerung. Das Zögern des Herrschers, sich einem der beiden neuen Staaten anzuschließen, veranlasste pakistanische und indische Truppen, gewaltsam in Kaschmir einzumarschieren, was 1947 den ersten indisch-pakistanischen Krieg auslöste und zur Teilung Kaschmirs führte. Die aus dem Jahr 1971 stammende *Line of Control* entspricht in etwa der Waffenstillstandslinie, wie sie sich 1948 zwischen Pakistan und Indien ergab. Bis heute steht der Kaschmirkonflikt im Zentrum des „Geschwisterkonflikts“ zwischen den beiden Nuklearmächten Pakistan und Indien.

Gleich in den Gründungsjahren Pakistans entzündete sich ein zweiter Konflikt, nämlich zwischen West- und Ostpakistan – den beiden 1.500 Kilometer auseinanderliegenden Landesteilen, die überwiegend über eine muslimische Bevölkerung verfügten. Ostpakistan sah sich zunehmend durch Westpakistan politisch und wirtschaftlich bevormundet. Nach einem blutigen Bürgerkrieg spaltete sich Ostpakistan 1971 ab und ging in dem neu gegründeten Staat Bangladesch auf. Mit der Abspaltung Bangladeschs kam aber auch Pakistan nicht zur Ruhe. Die folgenden Spannungsfelder beherrschten die Geschicke des Landes in den letzten 50 Jahren:

## Feudalsystem

Die Gesellschaft Pakistans ist durch eine enorme sozioökonomische Ungleichheit geprägt. In Pakistan sagt man sprichwörtlich, dass 22 Familien das Land beherrschen. Daher bestimmten auch wenige Familien die pakistanische Politik, die über soziale Gruppenzugehörigkeiten (*biradari*) ihre Anhänger mobilisieren und kontrollieren. In den demokratischen Phasen Pakistans war es die aus dem Sindh stammende Großgrundbesitzerfamilie der Bhuttos – Zulfiqar Ali Bhutto (Präsident und sodann Premierminister von 1971-1977) und seine Tochter Benazir Bhutto (Premierministerin von 1988-1990 und 1993-1996) – die mit der aus dem Punjab stammenden Industriellenfamilie um Nawaz Sharif (Premierminister von 1990-1993; 1997-1999; 2013-2017) um die politische Macht konkurrierte. Beiden Familien und ihren Parteien wird Korruption vorgeworfen: So wurde Nawaz Sharif 2017 wegen nachgewiesener Korruption des Amtes enthoben und Ali Zardari, der Ehemann der 2007 ermordeten Benazir Bhutto,

**Auch heute noch werden die Geschicke des Landes von wenigen mächtigen Familien gelenkt. Auf dem Land haben oft Großgrundbesitzer das Sagen. Oben ein sogenannter „Malik", ein paschtunischer Stammesführer, links ein afghanisches Flüchtlingsmädchen in einem Lager im Grenzgebiet zu Afghanistan.**




Als wären sie Teil der fantasievollen Dekoration dieses farbenfrohen Busses, genießen drei Männer des Mula Gori-Stammes den kühlen Fahrtwind auf ihrer Fahrt nach Peschawar.

im Jahr 2019 wegen Geldwäsche verhaftet. Erstmals seit 1971 ging mit Imran Khan 2018 aus demokratischen Wahlen ein Premierminister hervor, der nicht dem Dunstkreis einer der beiden Familien angehört. Die Feudalpolitik rief immer wieder das Militär auf den Plan. So übernahmen die Generäle Ayub Khan (1958-1971), Muhammad Zia-ul-Haq (1977-1987) und Pervez Musharraf (1999-2008) die Macht. Auch in demokratischen Phasen beeinflusst das Militär die Sicherheitspolitik des Landes, besetzt zentrale Verwaltungspositionen und kontrolliert wichtige Wirtschaftsressourcen.

## Religion

Religiöse Identitäten spielen in Pakistan eine große Rolle und sind immer wieder Anlass für gewaltsame Konfrontationen. Die meisten Einwohner Pakistans (ca. 75 Prozent) sind Sunniten, wenngleich es große schiitische Gemeinden (ca. 15-20 Prozent) gerade im Sindh und in Gilgit-Baltistan (hier vor allem Ismailiten) gibt. Traditionell stellt die Sufi- und Schreinkultur ein dominierend religiöses Moment in Pakistan dar, die für die Gläubigen weit wichtiger ist als die offizielle Zugehörigkeit zu einer bestimmten Rechtsschule. Islamistische Gruppierungen sehen Sufismus und Heiligenverehrung als Aberglauben an. Daher kommt es immer wieder zu Attentaten, die sich gegen Schreine richten, wie auch zu konfessionellen Gewaltausschreitungen. Religiöse Minderheiten (Christen, Hindus), aber auch die Gemeinde der Ahmadiyya, die sich selbst als muslimische Glaubensgemeinschaft versteht, sind immer wieder Diskriminierungen und Verfolgungen ausgesetzt. Allerdings stellen Islamisten in Pakistan eine politische Minorität dar. Bei Parlamentswahlen blieben islamistische Parteien stets im einstelligen Bereich. Dennoch vermochten es Islamisten, auf die Ausrichtung des pakistanischen Staats, der seit 1956 eine Islamische Republik ist, Einfluss auszuüben. 1991 wurde etwa die Todesstrafe für Blasphemie eingeführt.



## Ethnische Vielfalt

Pakistan ist ethno-lingual ein äußerst heterogenes Land. Mehr als zehn unterschiedliche Sprachen mit jeweils zahlreichen Dialekten werden gesprochen und es gibt unzählige ethnische Gruppen. Urdu, das die *lingua franca* der Muslime in Südasien darstellt, aber in keiner der pakistanischen Provinzen die dominierende Lokalsprache ist, ist die offizielle Nationalsprache. Der ethnischen Vielfalt versucht der pakistanische Staat, durch seine föderale Grundordnung gerecht zu werden. So gesteht Islamabad den zahlenmäßig wichtigen ethnischen Gruppen (mit Ausnahme der *Muhadschirun*) über die Einrichtung eigener Provinzen (Punjab, Belutschistan, Sindh und Khyber Pakhtunkhwa) ein gewisses Maß an Selbstbestimmung zu. Den vier Provinzen steht je ein ernannter Gouverneur vor. Zudem leitet ein gewählter Chief Minister die Provinzregierung und das Provinzparlament. Zudem gibt es Territorien mit Sonderstatus – so etwa das Hauptstadtterritorium Islamabad, das Sonderterritorium Gilgit-Baltistan (ehemals *Northern Areas*) sowie die teilautonomen Gebiete Asad Jammu und Kaschmir. 2018 wurde der Sonderstatus der Federally Administered Tribal Areas (FATA) aufgehoben, welcher der Stammesbevölkerung zentrale Bürgerrechte vorenthielt, und das Territorium mit Khyber Pakhtunkhwa zusammengelegt. Dies stellte einen entscheidenden Schritt zur Vollendung der staatlichen Einheit Pakistans und zur Verankerung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie im gesamten Land dar. Obwohl die Verfassungsreform von 2010 die Kompetenzen der Provinzregierungen gegenüber der Zentralregierung erhöhten, sehen sich viele Provinzen in der Ressourcenkontrolle benachteiligt. Gerade im ressourcenreichen Belutschistan und in paschtunischen Siedlungsgebieten gedeihen separatistische Bewegungen, die in gewaltsame Konfrontationen mit dem Staat münden.

Computerunterricht: Mädchen vom Volk der Kalasha, einer in der pakistanischen Hindukuschregion beheimateten Ethnie.

## Transnationale Konflikte

Ob Kaschmir, Afghanistan oder Belutschistan – in zentralen Konfliktherden an den Grenzen Pakistans vermischen sich Außen- und Innenpolitik. Hier spielt vor allem das Verhältnis zu Indien eine große Rolle. Neben dem Konflikt um Kaschmir beeinflusst es auch Belutschistan, wo Indien die Autonomiebestrebungen bestärkte. In Afghanistan, das sich seit 1979 im Krieg befindet, unterstützte Islamabad islamistische Gruppierungen: Zunächst die Mudschaheddin gegen die sowjetischen Besatzer, dann die Taliban während des Bürgerkrieges in den 1990er Jahren. Nach dem Sturz der Taliban in Afghanistan 2001 entwickelte sich das afghanisch-pakistanische Grenzgebiet zu deren Rückzugsraum. Nicht nur das pakistanische Militär, sondern auch die USA gingen gegen die Taliban und ihre Verbündeten in den Grenzgebieten vor. Letztere führten mit ferngesteuerten Drohnen und Einsätzen von *Special Forces* Angriffe gegen von den US-Behörden identifizierte Verdächtige (u.a. Osama bin Ladin) durch. Der Ableger *Tehrik-e-Taliban Pakistan* (TTP) führte in den Nullerjahren Terrorattentate in ganz Pakistan durch und befand sich in einem Dauerkonflikt mit dem pakistanischen Militär.



## Herausforderungen für die Entwicklungszusammenarbeit

Vor dem Hintergrund der wechselvollen pakistanischen Geschichte und den genannten Spannungsfeldern müssen die großen entwicklungspolitischen Herausforderungen des Landes betrachtet werden, die sich gegenseitig bedingen. Dies sind die Bevölkerungsentwicklung, die Sozialsysteme, Klimawandel, Agrarwirtschaft und Umwelt, Sicherheit, Gute Regierungsführung sowie Wirtschaft und Energie.

### Bevölkerungsentwicklung

Pakistan steht an fünfter Stelle der bevölkerungsreichsten Länder der Welt, wenngleich die Bevölkerungsdichte im Land recht ungleich ist. Im fruchtbaren Punjab im Osten des Landes lebt über die Hälfte der Bevölkerung, während in Belutschistan, das rund 40 Prozent der Landesfläche ausmacht, nur fünf Prozent der Einwohner leben. Die Volkszählung von 2017 ergab knapp 208 Millionen Einwohner; damit hat sich die Bevölkerungszahl seit 1947 (30 Millionen) in etwa versiebenfacht. Zuletzt brauchte es nur 25 Jahre für eine Verdopplung der Bevölkerung. Pakistan gehört damit zu den am schnellsten wachsenden Ländern der Welt. 2019 hat jede Frau im Schnitt 3.5 Kinder zur Welt gebracht. Prognosen zufolge wird Pakistan im Jahr 2050 über 380 Millionen Einwohner haben.

Signifikante Unterschiede gibt es zwischen Stadt und Land: Rund zwei Drittel der Menschen leben auf dem Land, wo auch die Geburtenraten um einiges höher sind als im städtischen Raum. Dies ist darauf zurückzuführen, dass das ländliche Gesundheitssystem grundlegende Defizite aufweist sowie der Bildungsgrad der Frauen und die Kenntnisse über Empfängnisverhütung sehr gering sind. Traditionelle Familienmodelle, religiöse Vorstellungen und der Wunsch nach Absicherung im Alter sorgen für hohe Geburtenraten. Allerdings erhöht das Bevölkerungswachstum auch den Druck auf die Städte.

**Urbanen Zentren mit einer gut ausgebauten, modernen Infrastruktur, stehen ländliche Gebiete gegenüber, deren Bevölkerung nur eingeschränkten Zugang zu staatlichen Dienstleistungen hat. Oben Islamabad, rechts das Dorf Balola in der Region Upper Prang Ghar der Merged Areas.**



So zieht es jährlich rund drei Prozent der ländlichen Bevölkerung auf der Suche nach Arbeit und Perspektiven in die urbanen Zentren – vor allem in die Mega Cities Karatschi (Bevölkerung von 15 Millionen) und Lahore (11 Millionen).

Staatliche Bevölkerungsprogramme scheiterten in der Vergangenheit am geringen politischen Willen und an der fehlenden Implementierungskapazität der Behörden. Meist bestimmte die Verfügbarkeit ausländischer Entwicklungsgelder (vor allem von USAID), ob Bevölkerungsprogramme in Pakistan aufgelegt, wiederbelebt oder abgebrochen wurden. Zudem argumentierten religiöse Führer explizit gegen eine Bevölkerungspolitik, da diese unislamisch sei. Im religiös-nationalistischen Spektrum ist vor dem Hintergrund des pakistanisch-indischen Gegensatzes seit 1947 die Vorstellung überaus populär, durch ein hohes Bevölkerungswachstum mit Indien konkurrieren zu können.

Neben dem hohen Bevölkerungswachstum beeinflussen vor allem die kontinuierlichen Fluchtbewegungen aus Afghanistan seit Ende der 1970er Jahre die Demographie Pakistans. Nach dem Ausbruch des Afghanistankrieges 1979 suchten insbesondere in den 1980er Jahren bis zu 5,5 Millionen Afghanen Zuflucht in Pakistan. Ein großer Teil von ihnen nahm in den letzten Jahrzehnten die pakistanische Staatsangehörigkeit an; andere Afghanen leben nach wie vor mit einem vorläufigen Aufenthaltsstatus als Flüchtlinge oder illegal in Pakistan. Ein Registrierungsprozess der Afghanen im Winter 2006/2007 ergab, dass noch mehr als 1,5 Millionen Afghanen mit Fluchtstatus in Pakistan leben, hauptsächlich in den Provinzen Khyber Pakhtunkhwa und Belutschistan. Allerdings sind die meisten dieser so klassifizierten Geflüchteten in Pakistan geboren und aufgewachsen. Die Dunkelziffer der Nicht-Registrierten und somit illegal in Pakistan lebenden Afghanen ist schwer zu beziffern, vermutlich aber gerade in den Stammesgebieten und in Karatschi recht hoch. Hinzu kommt, dass zirkuläre Migrationsmuster die Bevölkerungsbewegungen zwischen Pakistan und Afghanistan dominieren. Viele Afghanen, die nach Afghanistan zurückgekehrt sind, reisen regelmäßig nach Pakistan, um dort zu arbeiten, Familienmitglieder zu besuchen oder sich medizinisch versorgen zu lassen. Pakistan forciert immer wieder eine Rückführung der afghanischen Geflüchteten in ihr Heimatland. So zählte die Internationale Organisation für Migration (IOM) 2019 über 17.000 Afghaninnen und Afghanen, die in ihr Heimatland zurückkehrten.

Schließlich gibt es in Pakistan auch viele Binnengeflüchtete, die aufgrund von Erdbeben, extremen Wetterereignissen oder gewaltsamen Konflikten fliehen mussten. Über 100.000 Binnengeflüchtete gab es am Jahresende 2019. Insgesamt verringerte sich ihre Zahl in den letzten Jahren drastisch, da sich vor allem in Khyber Pakhtunkhwa (Swat Tal) die Sicherheitslage verbesserte. Viele Binnenvertriebene konnten daher in ihre Heimatorte zurückkehren. Die Wiedereingliederung in lokale Gemeinden, die oftmals aufgrund traumatischer Ereignisse fragmentiert sind, stellt eine große Herausforderung dar – auch für die Entwicklungszusammenarbeit.

### Sozialsysteme

Das hohe Bevölkerungswachstum strapaziert vor allem die Sozialsysteme des Landes. Gegenwärtig sind über 40 Prozent der Bevölkerung jünger als 15 Jahre; das Durchschnittsalter betrug 2015 21,8 Jahre. Die Lebenserwartung für Frauen lag 2019 bei 68,3 Jahren, für Männer bei 66,3 Jahren. Schon jetzt sind Bildungs- und Gesundheitssystem überlastet. Der Arbeitsmarkt ist erschöpft. Das Bevölkerungswachstum Pakistans stellt daher eines der größten Hindernisse für die soziale Entwicklung und einen Zuwachs an wirtschaftlichem Wohlstand dar. Angesichts hoher Unterbeschäftigung und verbreiteter Armut steht Pakistan vor der brennenden Frage, wie dieses Bevölkerungswachstum ökonomisch aufgefangen werden kann.

### Medizinische Versorgung

Für viele Einwohner Pakistans ist der Weg zu medizinischer Behandlung weit und oft können sie sich Medikamente und ärztliche Behandlung nicht leisen – vor allem in ländlichen Regionen oder in den städtischen Armenvierteln. Die Konsequenz ist eine hohe Mütter- und Kindersterblichkeit: Im Jahr 2018 starben laut UNICEF 69,3 Kinder unter fünf Jahren pro 1.000 Lebendgeburten (in Deutschland 3,7). Nach der Geburt ihres Kindes wurden 2018 nur etwa 62 Prozent der Mütter medizinisch versorgt. Gegen Krankheiten wie Keuchhusten, Diphterie oder Tetanus sind längst nicht alle Kinder



Armenspeisung im Fastenmonat Ramadan: Verteilung von Fladenbrot in einem Markt von Khyber Pakhtunkhwa.

geimpft – im Jahr 2015 waren es 75 Prozent. Die Wasserqualität stellt ein zentrales Problem in der Gesundheitsversorgung dar: Etwa 70 Prozent der pakistanischen Bevölkerung haben keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser. Sie trinken aus kontaminierten Quellen und nehmen dadurch Bakterien und Schadstoffe wie Düngemittel, Pestizide und industrielle Abwässer zu sich. Laut einigen Studien verursacht mangelnde Wasserqualität 80 Prozent der Krankheiten in Pakistan. Auch Herzerkrankungen, Diabetes und HIV-Aids machen vor der Bevölkerung nicht Halt. Etwa die Hälfte der Krankheitslast des Landes ist nicht übertragbaren Krankheiten zuzuschreiben. Die andere Hälfte verursachen übertragbare Krankheiten wie beispielsweise Tuberkulose. Vor allem unter COVID-19 leidet Pakistan enorm. So verzeichnete das Land Mitte Mai 2021 über 870.000 Krankheitsfälle und fast 20.000 Todesfälle. Allerdings wird die Dunkelziffer auf ein Vielfaches höher geschätzt, auch weil die Krankheit besonders in den ländlichen Regionen mit einem Stigma behaftet ist.

Die Regierung Pakistans investierte in den vergangenen Jahren deutlich mehr in die Gesundheitsversorgung der Bevölkerung. Zwischen 2010 und 2018 stiegen die Gesundheitsausgaben laut der Weltgesundheitsorganisation (WHO) von 2,6 auf 3,2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. 2014 startete das Land regelmäßige große Impfkampagnen gegen Kinderlähmung. Mit Erfolg: 2020 gab es nur noch 84 Erkrankungen im ganzen Land. Doch allein kann die Regierung die umfassende gesundheitliche Versorgung der Menschen nicht stemmen. Der Bedarf wächst mit der Bevölkerung und die Versorgungslücken sind groß.



## Bildung und Beruf

Im Index der menschlichen Entwicklung (Human Development Index, HDI), welcher Menschen und ihre Fähigkeiten als Kriterium für die Bewertung der Entwicklung eines Landes in das Zentrum stellt, belegte Pakistan im Jahr 2020 Rang 169 von 189 Ländern. Aufgrund des raschen Bevölkerungswachstums strömen jedes Jahr immer mehr junge Menschen in Schulen, Berufsausbildung und auf den Arbeitsmarkt. Nach dem Global Education Monitoring Report 2017/18 der UNESCO können nur rund 60 Prozent der Bevölkerung und von den Frauen nur 46 Prozent lesen und schreiben. Diesen Menschen fehlt eine grundlegende Qualifikation für zahlreiche Berufe. Darüber hinaus hält das Angebot an Ausbildungs- und Arbeitsplätzen mit dem Bevölkerungswachstum nicht Schritt.

Für Frauen sind die Chancen auf dem Arbeitsmarkt noch schlechter als für Männer. Vor allem in den stammesgesellschaftlichen Traditionen der auf dem Land lebenden Belutschen und Paschtunen spielen Frauen im Berufsleben eine geringe Rolle. Laut Human Development Index erhielten Frauen in Pakistan im Jahr 2019 durchschnittlich 1,9 Jahre Schulbildung. Bei Männern liegt der Schnitt bei 6 Jahren. Der Beitrag der Männer zum pakistanischen Bruttonationaleinkommen ist mehr als viermal so hoch wie der der Frauen. Diese Zahlen spiegeln wider, dass das Potenzial von Frauen in der Bildung und Wirtschaft weit weniger ausgeschöpft wird als das von Männern und dies eine große entwicklungspolitische Herausforderung darstellt.



Eisernte im Norden Pakistans. Die Gletscher des Himalaya versorgen das vielfach aride Land mit Wasser.

## Klimawandel, Agrarwirtschaft und Umwelt

Pakistan ist durch den Klimawandel wie kaum ein anderes Kontinentalland gefährdet. Im *Climate Risk Index* nimmt Pakistan jedes Jahr einen der vordersten Plätze ein. Die Verfügbarkeit und Qualität von Wasser stellt in Pakistan das zentrale Bindeglied für das komplexe Zusammenspiel von Klimawandel, Agrarwirtschaft und Umwelt dar.

Neben dem rasanten Abschmelzen der Gletscher im Karakorum-Gebirge, dem zentralen Wasserspeicher Pakistans, treten immer häufiger Überschwemmungen, Dürren und Zyklone auf. Nach einem Bericht der Asian Development Bank aus dem Jahr 2017 stieg die Durchschnittstemperatur Pakistans im Laufe des 20. Jahrhunderts um 0,57°C. Die Anzahl der Tage mit großer Hitze pro Jahr verfünffachte sich in den letzten 30 Jahren. Die absolute Menge der Niederschläge veränderte sich dagegen kaum, es treten jedoch immer häufiger Extremwetterereignisse auf: Dürren im Wechsel mit Überschwemmungen. Zudem bedroht der Anstieg des Meeresspiegels die Mega-City Karatschi. Er wird bis zum Ende des Jahrhunderts voraussichtlich um 60 Zentimeter ansteigen und die tieferliegenden Küstengebiete überschwemmen. Vor allem die Wohnquartiere ärmerer Bevölkerungsschichten, die direkt an der Wasserlinie entstanden, sind hiervon bedroht. Das Land muss einer langen Liste von Bedrohungen durch den Klimawandel begegnen: Einbußen bei landwirtschaftlichen Erträgen, höherem Energiebedarf durch den länger andauernden Betrieb von Klimaanlangen bei Hitzewellen, Verringerung der Effizienz von Atom- und Wärmekraftwerken durch höhere Kühlwassertemperaturen, Überlastung städtischer Abwassersysteme bei sehr starken Niederschlägen – um nur einige Aspekte zu nennen. Bereits 2012 hat Pakistan eine Nationale Klimaschutzpolitik formuliert. Sie ist der politische Rahmen für Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel. Zwischen 2010 und 2014 gab das Land etwa sechs Prozent seines Haushalts für Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel aus. Das Ziel: Bis zu 20 Prozent der für 2030 prognostizierten Treibhausgasemissionen zu reduzieren. Ohne internationale Unterstützung ist dies jedoch nicht möglich.



Besonders betroffen von Klimawandel und Dürre ist die Agrarwirtschaft, die das Rückgrat der pakistanischen Wirtschaft darstellt und in der mehr als 40 Prozent aller Erwerbstätigen des Landes arbeiten. Auch die verarbeitende Industrie, insbesondere die wichtige Textilindustrie, ist von der Landwirtschaft abhängig. Der Punjab gilt als das größte zusammenhängende Bewässerungssystem der Welt. Allerdings bleiben die Erträge hinter den Möglichkeiten zurück und werden aufgrund des Klimawandels in Zukunft noch geringer ausfallen. Den kleineren landwirtschaftlichen Betrieben fehlen oftmals moderne Produktionsmittel und landwirtschaftliche Fachkenntnisse. Die Bewässerungssysteme beruhen teilweise auf Systemen, die in der britischen Kolonialzeit entstanden waren. Überdies machen wiederkehrende Fluten und Dürren viele Anstrengungen einer Modernisierung der Landwirtschaft regelmäßig zunichte.

**Im Nationalen Forschungszentrum für Landwirtschaft in Islamabad (NARC) wird mit trockenheitsresistenten Pflanzen experimentiert.**



Saisonale Trockenzeiten und periodische Dürren prägen das Leben der pakistanischen Landbevölkerung seit Menschengedenken, doch mit dem Klimawandel nehmen diese Ereignisse zu.



Der Indus und seine Nebenflüsse sind die Lebensader Pakistans. Zugleich sind sie auch immer wieder Ursache für Überschwemmungen und Zerstörung.

Zudem nimmt die Wasserverfügbarkeit ab. Der Anstieg der Temperaturen und die Zunahme längerer Trockenperioden erhöhen den Wasserverbrauch in der Landwirtschaft drastisch. Gleichzeitig steigt der Wasserbedarf für die exponentiell wachsende Bevölkerung. Bereits seit 2002 gilt die Wasserverfügbarkeit in Pakistan als angespannt. Zuletzt lag sie nur noch geringfügig über dem kritischen Wert von 1.000 Kubikmeter pro Einwohner, ab welchem ein chronischer Wassernotstand konstatiert wird. Auch auf politischer Ebene ist die Frage der Wasserverteilung seit Jahrzehnten brisant und belastet das Verhältnis zwischen den Provinzen. Das Gros des Wassers des Indus mitsamt dem seiner Nebenflüsse wird in die Provinz Punjab gelenkt (rund 53 Prozent der Bevölkerung Pakistans), während alle anderen Provinzen unter Wasserknappheit leiden. Die Provinz Sindh (23 Prozent der Bevölkerung), als Anlieger an den Flussunterläufen, sieht sich in der Wasserverteilung besonders benachteiligt. Auch stellt die Frage über die zukünftige Wasserverteilung einen schwelenden Konflikt mit Indien und Afghanistan dar, durch deren Staatsgebiet die Oberläufe vieler Flüsse fließen.

Schließlich ist die Qualität des Wassers – aufgrund landwirtschaftlicher und industrieller Abfälle und einer unzureichenden Müllentsorgung – eines der größten Umweltprobleme des Landes. Weniger als ein Prozent der Abwässer in Pakistan wird geklärt. Der Ravi, einst Lahores Wasserader, ist heute einer der am stärksten verschmutzten Flüsse der Welt. Ähnlich bestellt ist es um das Indusdelta im Einzugsbereich von Karatschi. Feuchte Böden, die für landwirtschaftliche Nutzung nicht geeignet sind, Versalzung und Urbanisierung führten in den vergangenen Jahrzehnten zu beträchtlichen Verlusten von Agrarland; allein der Punjab verlor zwischen 1972 und 1990 1,6 Millionen Hektar Land. Oberflächenwasserverschmutzung und Defizite in der Müllbeseitigung stellen zudem ernstzunehmende Gefahren für das städtische Grundwasser dar. Die Ausbrüche von Dengue-Fieber-Epidemien in verschiedenen Städten des Landes im Jahr 2011 und erneut 2021 und 2022, belegen die Notwendigkeit eines effizienteren Abwassermanagements. Um den Zustand anderer natürlicher Ressourcen ist es nicht besser bestellt. So erlebte Pakistan in den letzten Dekaden die Abholzung großer Waldflächen für den Bedarf an Brenn- und Bauholz. Besonders kritisch ist das Ausmaß der Abholzungen in Khyber Pakhtunkhwa (40 Prozent der pakistanischen Waldressourcen) und in Gilgit-Baltistan. Fehlgeleitetes Forstmanagement, schwache Eigentumsrechte, Korruption und intransparente Strukturen an den Schnittstellen zwischen staatlicher Administration und Holzindustrie führen zu bedenkenloser Ressourcenausbeutung. Aufforstungsprogramme können mit den Rodungen nicht Schritt halten.

## Sicherheit

Die Herstellung öffentlicher Sicherheit stellt in Pakistan eine zentrale Herausforderung dar. Immer wieder kommt es zu Gewaltaustragungen, die religiös, ethnisch oder ideologisch motiviert sind. Separatistische und islamistische Bewegungen operieren vor allem in ländlichen Regionen von Belutschistan und Khyber Pakhtunkhwa (inklusive der Stammesgebiete), verfügen aber auch über Rekrutierungs- und Ausbildungszentren in Großstädten wie Lahore, Karatschi, Quetta und Peschawar. Nachdem die Gewalt in den Nullerjahren immer weiter eskalierte, ist seit 2010 eine Trendwende zu beobachten: Die Anzahl der Terroranschläge und die Zahl der Opfer gingen seitdem konstant zurück: Fielen 2009 noch über 11.000 Menschen terroristischer Gewalt zum Opfer, waren es 2018 nur noch wenige Hundert (siehe Tabelle S. 168). Vor allem vermochten es die pakistanischen Streitkräfte, den Handlungsradius von Terrororganisationen wie *Tehrik-e-Taliban Pakistan* (TTP) und Islamischer Staat (IS) in den Stammesgebieten einzudämmen. Auch die Aktivitäten militanter separatistischer Bewegungen in Belutschistan konnten eingeschränkt werden. Obwohl sich die Sicherheitslage in Pakistan im Vergleich zu 2009 drastisch verbesserte, bleibt sie fragil. Die groß angelegten IS-Selbstmordattentate in Bannu und Mastung am 13. Juli 2018 und in der Nähe von Quetta am 25. Juli 2018 sind Beispiele dafür, dass gewalttätige Gruppierungen immer noch aktiv sind. Auch gelingt es dem pakistanischen Sicherheitsapparat nicht, durchgehend und überall die pakistanische Bevölkerung vor krimineller Gewalt zu schützen. Um daher die Sicherheit im Land langfristig gewährleisten zu können, muss der Staat zuverlässige und effektive Polizeikräfte, zivile Strafverfolgungsbehörden und funktionierende dezentrale Verwaltungsstrukturen aufbauen, die das Vertrauen der Bevölkerung zurückgewinnen. Sonst besteht die Gefahr, dass die von Islamisten und Separatisten ausgeführten Anschläge wieder zunehmen.

## Gute Regierungsführung

Obgleich Pakistan 2008 wieder die lokale Selbstverwaltung einführte, schafft es der öffentliche Dienst bislang nicht, für Rechtssicherheit zu sorgen und soziale Dienstleistungen in einem genügenden Ausmaß anzubieten. In der öffentlichen Wahrnehmung ist der Staat mit seinen rund 2,4 Millionen Beamten nicht ausreichend präsent und wird als wenig transparent wahrgenommen. In dem *Corruption Perception Index*, der von Transparency International erhoben wird, nahm Pakistan 2020 Platz 124 von 179 ein. Korruption durchzieht aber nicht nur die öffentliche Verwaltung, sondern bestimmt das alltägliche Leben der Bevölkerung. Um Vorteile für die eigene Familie zu erwirken, werden Beschleunigungsgelder gezahlt. Positionen in der öffentlichen Verwaltung werden oft in intransparenten Verfahren vergeben. Diese Verhaltensweisen wirken sich auf das Vertrauen der Bürger in den Staat aus und schmälern das wirtschaftliche Wachstum des Landes. Die pakistanische Regierung leitete jüngst den Wandel hin zu guter, transparenter und effizienter Regierungsführung ein, um das Vertrauen des Volkes in den Staat zu sichern und demokratische Strukturen zu festigen. In diesem Zusammenhang trug die Strafverfolgung hochrangiger Politiker zu einem Vertrauensgewinn bei. Allerdings stellt die Überwindung von Korruption eine mühsame, langfristige Aufgabe dar, die für die Entwicklungszusammenarbeit von zentraler Bedeutung ist.

## Wirtschaft und Energie

In der Industrie, in der ca. 20 Prozent der pakistanischen Arbeitskräfte tätig sind, dominiert die Textilindustrie, die 57 Prozent der pakistanischen Exporte ausmacht. Pakistan ist einer der großen Produktionsstandorte für Bekleidungs- und Textilherstellung. Von der Faseraufbereitung bis zum Endprodukt wird die gesamte Wertschöpfungskette abgedeckt. Jedoch ist dieser arbeitsintensive Wirtschaftszweig durch fehlende Investitionsbereitschaft pakistanischer Firmen sowie durch eine geringe Modernisierungsrate gefährdet. So werden überwiegend nur einfache Produkte hergestellt. Auch Güter mit einer höheren Fertigungstiefe (u.a. Bekleidung, Schuhe) werden fast ausschließlich für das untere Preissegment produziert, in welchem die weltweite Konkurrenz besonders hoch ist. Die pakistanische Regierung bemüht sich, ihrer Textilindustrie den Weg auf den Weltmarkt zu ebnen. Dank der Aufnahme Pakistans in das Allgemeine Zollpräferenzsystem Plus (APS+) gelangen seit 2014 95 Prozent der pakistanischen Exporte zollfrei in die EU. Auch die verbesserte Sicherheitslage des Landes führt zu einer vorteilhafteren Investitionslage. Besonders betroffen ist die Textilindustrie von den Stromausfällen, die in Pakistan gerade in den Sommermonaten an der Tagesordnung sind. So stieg der Energiekonsum in den vergangenen Jahren beträchtlich an – vor allem aufgrund von Industrialisierung, Wirtschaftswachstum und des hohen Bevölkerungsdrucks. Die Strom- und Wärmeversorgung ist durch empfindliche Engpässe gekennzeichnet, obgleich Pakistan seine Energieproduktion seit Beginn des 21. Jahrhunderts verdoppelte. Die Erdgasreserven des Landes reichen allerdings kaum noch zehn Jahre. Die Überwindung der Energiekrise und der Einsatz von erneuerbaren Energien, für die das Land gute Voraussetzungen mitbringt, stehen daher ganz oben auf der Agenda der pakistanischen Regierung und sind für eine Modernisierung der Wirtschaft essentiell.

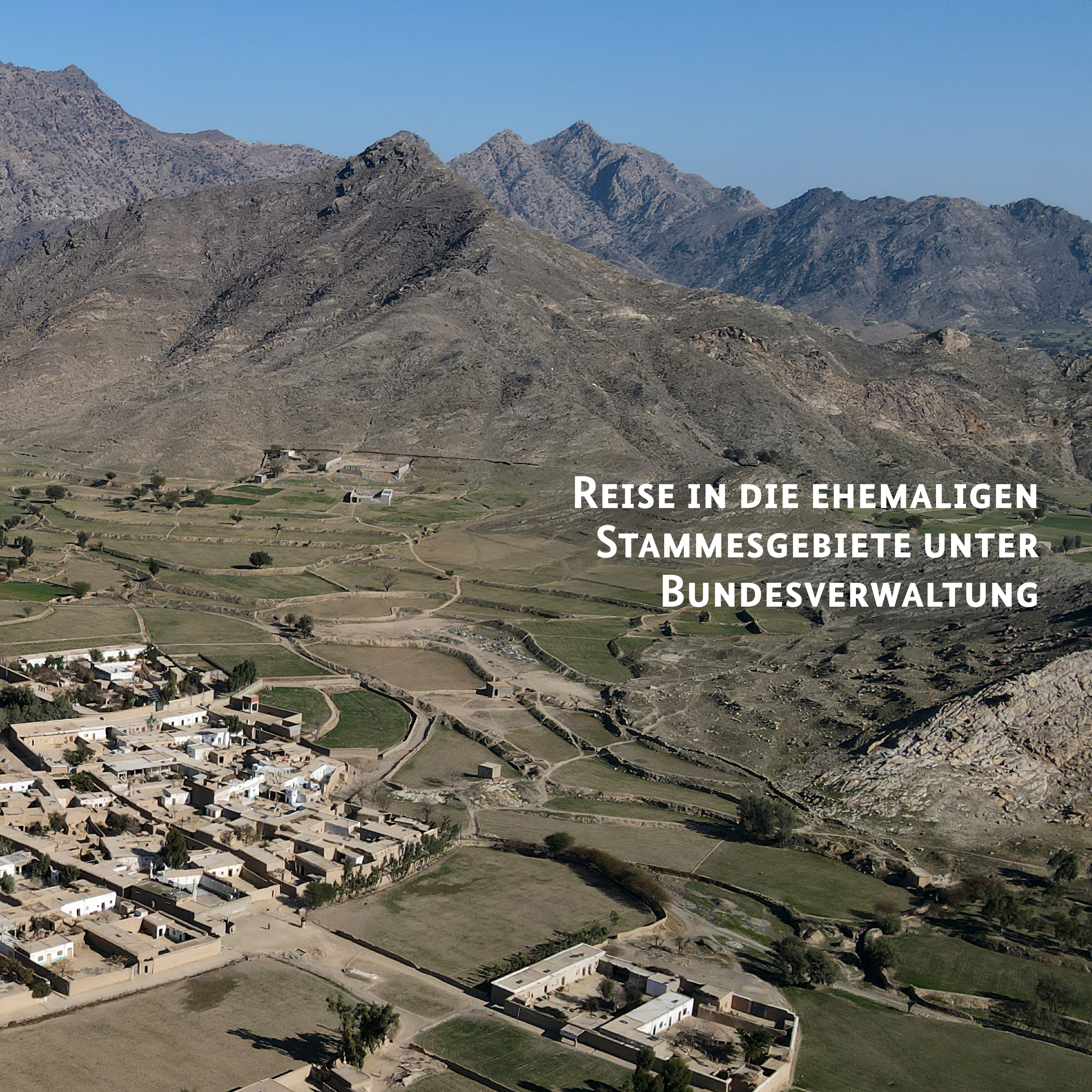
Diese zentralen Entwicklungsherausforderungen Pakistans bilden die Grundlage für die Entwicklungszusammenarbeit zwischen Pakistan und der Bundesrepublik Deutschland. Sie spiegeln sich in vielen gemeinsamen Entwicklungsprojekten wider, die das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und andere deutsche Ressorts in den vergangenen Jahrzehnten unterstützt haben. Für ihre Durchführung spielt die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH eine zentrale Rolle.



**Für die Entwicklung der Wirtschaft ist der Ausbau der Infrastruktur und der Zugang zu Märkten wichtig. Die im Jahr 2008 von starken Monsunregenfällen zerstörte Khyber-Eisenbahnlinie, die Peschawar mit der afghanischen Grenze verbindet, wurde bis heute nicht wieder aufgebaut.**



# Reise in die ehemaligen Stammesgebiete unter Bundesverwaltung



## V. Reise in die ehemaligen Stammesgebiete unter Bundesverwaltung

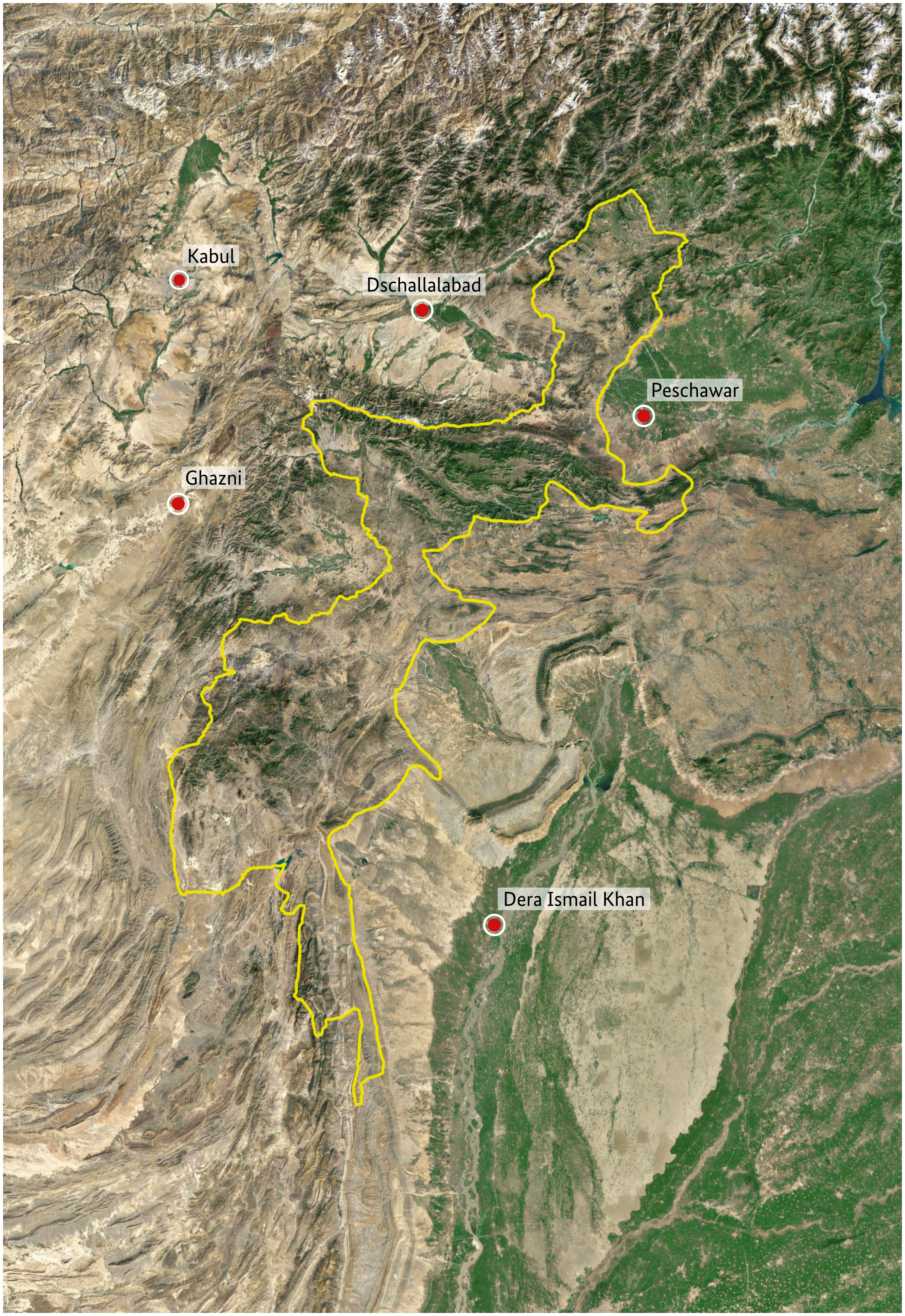
### Naturräumlicher Kontext

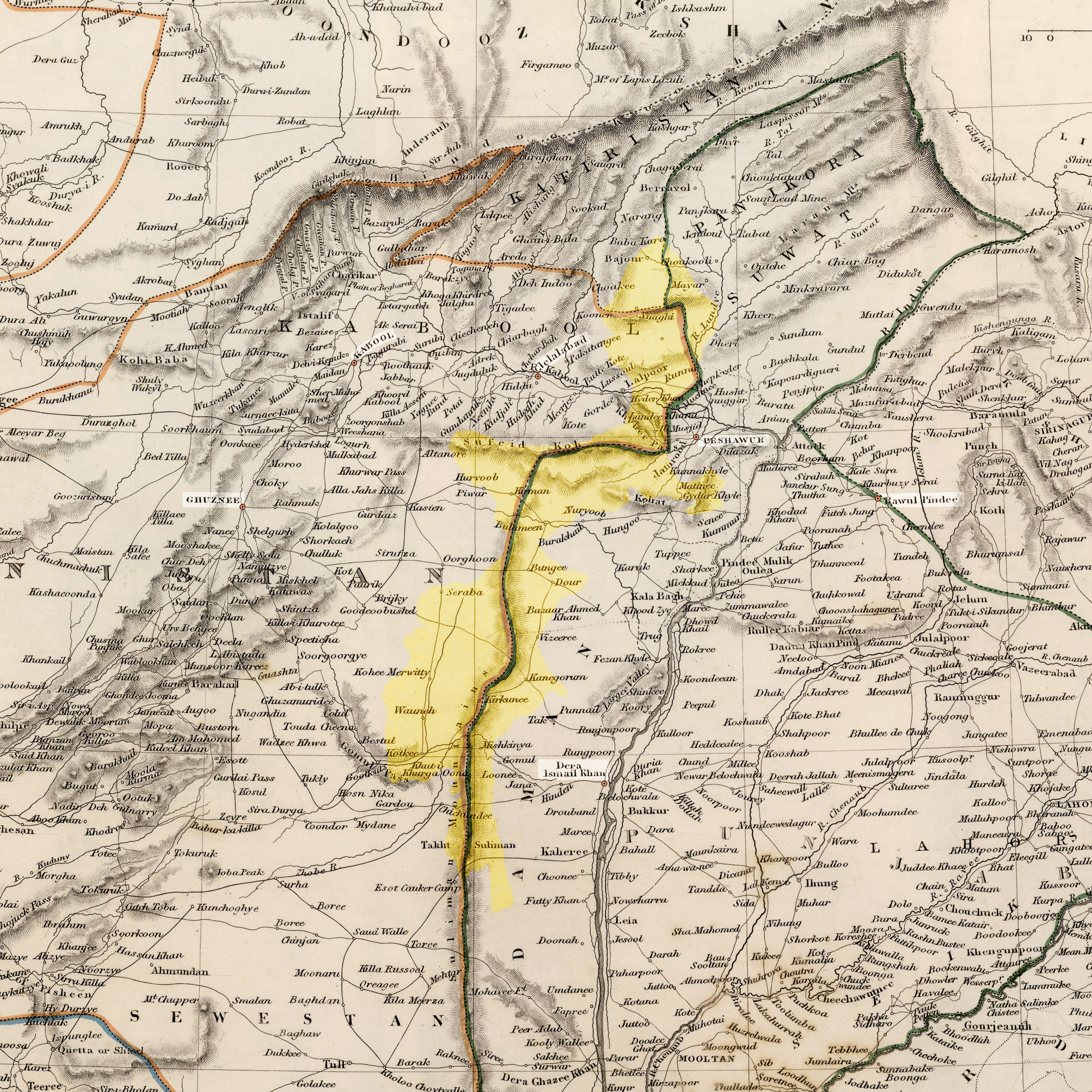
Mit ihrer strategischen Lage zwischen Indus und Hindukusch stellen die Stammesgebiete seit Jahrtausenden einen wichtigen Durchgangsraum für Süd- und Südwestasien dar. Durch sie verlief der südliche Arm der Seidenstraße und hier schuf der Kabul-Fluss einen natürlichen Übergang durch die sonst so unwirtliche Bergwelt zwischen den fruchtbaren Tälern und Ebenen um Peschawar, Dschalalabad und Kabul. Bereits die afghanischen Herrscher früherer Jahrhunderte wussten diese Topografie zu nutzen und „pendelten" entlang des Flusses: Ihre Winterresidenz errichteten sie in den Niederungen von Peschawar mit ihrem milden Winterklima, in den heißen Sommern jedoch hielten sie im höher und wesentlich kühler gelegenen Kabul Hof. Die Pässe in dem bergigen Grenzland, allen voran der Khyber-Pass mit dem heute bedeutendsten Grenzübergang Torkham, waren wichtige Knotenpunkte im transregionalen Handel, in der Kommunikation und im Zuge von Eroberungen. Da die Region selbst karg und für eine dichtere Besiedlung unzureichend mit Ressourcen ausgestattet ist, bestimmten Handel, kriegerische Beutezüge und Nomadismus lange Zeit die Lebensgrundlage der Menschen in den Stammesgebieten. Die überwältigende Mehrheit der Bevölkerung sind Paschtunen.

Geografisch lassen sich die Stammesgebiete in drei Zonen unterteilen. In der **nördlichen Region**, die den Übergang zwischen Hindukusch, den Gebirgsausläufern und der Tiefebene bilden, liegen die Distrikte Bajaur und Mohmand. Hohe Gebirgszüge, darunter die Kunar-Kette mit ihren bis zu 3.450 Metern hohen Gipfel bilden an vielen Stellen eine fast unüberwindliche, natürliche Grenze zu Afghanistan. Eine Vielzahl von Flüssen, darunter der Jandool und der Panjkora, entwässern nach Osten in den Swat-Fluss, einen Nebenfluss des Kabul-Flusses. Die **Zentralregion** besteht aus den Distrikten Khyber, Kurram und Orakzai sowie den Sub-Distrikten (*Sub-Divisions*) Peschawar und Kohat. Hier erhebt sich das Safed-Koh-Gebirge und erstreckt sich vom Peschawar-Tal im Osten über 160 Kilometer weit nach Westen bis ins afghanische Logar-Tal. Der Sikaram Sar ist mit 4.755 Metern der höchste Gipfel. Eine Vielzahl von Pässen durchschneidet das Gebirge. Die historisch bedeutendsten sind der Khyber-Pass (1.070 m) und der weiter westlich gelegene Peiwar-Pass (2.596 m). Zahlreiche Nebenflüsse des Indus durchziehen die Region und machen die Talgebiete von Bara, Khanki, Kurram und Mastura zur Kornkammer der Stammesgebiete. Die südliche Region bilden die Distrikte Nord- und Südwasiristan sowie die Sub-Distrikte Bannu, Lakki Marwat, Tank und Dera Ismail Khan. Hier liegen das Sulaiman-Gebirge (oft als Urheimat der Paschtunen genannt) und die Wasiristan-Berge mit Höhen zwischen 3.000 und 3.500 Metern. Die Gomal- und Tochi-Gebirgszüge verbinden Pakistan mit Afghanistan. Der Süden der Stammesgebiete gilt trotz der Flussläufe von Gomal und Kurram als weitgehend unfruchtbar. In einigen Gegenden nutzt die Bevölkerung das Rod-Kohi-Bewässerungssystem. Mit dieser uralten Technologie leiten bäuerliche Haushalte das Wasser aus den zahlreichen Bergbächen bei Hochwasser über Kanäle auf ihre Felder.

Die Hochgebirgsregion der Stammesgebiete liegt am Übergang zwischen zwei großen Klimazonen: Der Westen und Nordwesten gehören zum subtropischen Raum mit einem trockenen Kontinentalklima. Der Süden und Südosten hingegen sind bereits Teil der Tropen und liegen im Einzugsgebiet des Monsuns. Dennoch ist der überwiegende Teil der Region arid oder semi-arid, mit warmen Sommern und kühlen Wintern. Nur wenige tiefere Gebiete liegen in feuchten und sub-feuchten Zonen. In der Regel sind die Niederschlagsmengen im Winter höher als im Sommer (durchschnittlich 300 mm). Darüber hinaus variieren die Niederschläge stark: Jahre mit Überschwemmungen gehören genauso dazu wie Jahre mit Dürren. Von dem 2,7 Millionen Hektar großen Territorium eignen sich nur 8,5 Prozent für die Landwirtschaft. Auf 43,6 Prozent der Anbaufläche wird Bewässerungslandwirtschaft praktiziert, dies entspricht rund 82.000 Hektar bewässertem Land (FAO 2015). Natürliche Wälder sind vor allem in Nord- und Südwasiristan sowie Kurram verbreitet. Die Daten über die Waldbedeckung variieren jedoch stark. Die Regierung von Khyber Pakhtunkhwa geht von 17,3 bis 25 Prozent Waldfläche aus (Tribal Decade Strategy, Government of Khyber Pakhtunkhwa 2019a).

Vorhergehende Doppelseite: Luftbild des Dorfes Sanger im Mohmand Distrikt. Rechts: Im Westen von zahllosen Gebirgszügen und Tälern des Hindukusch flankiert, im Norden von den schneebedeckten Ausläufern des Himalaya eingefasst und im Osten von den Schwemmlandschaften des Indusbeckens begrenzt, bilden die Stammesgebiete das unruhige und nur schwer zugängliche Grenzland zu Afghanistan (Google 2020/US Dept. of State, Geographer Image Landsat/Copernicus).


Kabul
Dschallalabad
Peschawar
Ghazni
Dera Ismail Khan



KOONDOOZ
KAFIRISTAN
SHAH
CABOOL
KABOOL
PESHAWUR
GHUZNEE
Rawul Pindee
Dera Ismail Khan
Dera Ghazee Khan
SEWESTAN
PANJKORA
SUWAT
MOOLTAN
LAHORE
Sufeid Koh
Jelalabad
Charikar
Bamian
Istalif
Kohat
Attock
Jelum
Ramnuggur
Vazeerabad
Kushmir
Suleiman
Quetta or Shawl
Seraba
Bunnoo
Dour
Kanegorum
Bazaar Ahmed Khan
Tukt
Kalabagh
Bukkur
Leia
Khanpoor
Koonur
Dher
Gilgit
Indus
R. Chenab
Panjkora
Firgamoo
Ishkashm
Khanabad
Khulm
Baolyan
Toba
Kurram
Chuchkunaboad
Bhimbur
Sikhs Maloot
Zoohry
Jummoo
Hazara
Goojerat

## Geschichtlicher Überblick

### Die vorkoloniale Zeit

Die historischen Bezüge der Region lassen sich in eine Zeit zurückverfolgen, in der sich die Autorität persischer Reiche bis ins Industal erstreckte (siehe auch Zeitleiste der Stammesgebiete auf S. 347). Ab 518 v. Chr. wurde die Landschaft zwischen Kabul und dem Indus dem achämenidischen Großreich als Satrapie Gandhara angegliedert. Hier rekrutierte Xerxes, Sohn des Großkönigs Darius, ab 483 v. Chr. seine Truppen für die Invasion Griechenlands. Zwei Jahrhunderte später überquerte der Makedone Alexander der Große nach der Eroberung des persischen Kernlandes den Hindukusch auf seinem Feldzug von Baktrien nach Indien (327/326 v. Chr.). Er unterjochte zahlreiche Stämme in der heutigen Grenzregion, so etwa die Asvaka (auch Aspasioi genannt) und hinterließ eine Spur der Verwüstung. Der griechische Historiker Diodorus berichtete, dass sogar die Frauen der Asvaka gegen die Griechen kämpften, da sie „*einen glorreichen Tod einem Leben in Schmach vorzogen.*“ Nach heftigen Kämpfen wurden 40.000 Menschen versklavt und 230.000 Ochsen erbeutet. Mit der Einnahme von Taxila, der von Darius auserkorenen Hauptstadt der Perserprovinz Gandhara, wurden die Stammesgebiete griechisch. Nach dem Tod Alexanders des Großen und der Zersplitterung seines Reiches unter seinen Generälen, den Diadochen, kam Gandhara unter den Einfluss der indischen Maurya-Dynastie.



Unter König Ashoka (ca. 268-232 v. Chr.), Enkel des Dynastiegründers Chandragupta, verbreitete sich der Buddhismus. Ein wichtiges Zentrum wurde Taxila, wo Ashoka schon vor seiner Krönung als Statthalter seines Vaters herrschte. Er entsandte Missionare bis nach Griechenland, Ägypten, Sri Lanka und Burma. In der Folgezeit entstanden auf dem Gebiet des heutigen Pakistan eine Vielzahl buddhistischer Klöster. In der Kontaktzone zwischen den Diadochenreichen und dem Reich Ashokas entstand bald ein graeco-buddhistischer Synkretismus, der indische, persische und hellenistische Einflüsse miteinander verschmolz. Gandhara erstreckte sich bald von Baktrien bis zum Indus und erfuhr seine Blüte unter den Kuschan-Herrschern vom 1. bis zum 3. Jahrhundert unserer Zeit. Die Kuschan, ein ursprünglich nomadisch lebendes indo-europäisches Volk, wanderten bereits in den beiden letzten vorchristlichen Jahrhunderten aus dem nordwestlichen China ins antike Baktrien ein. Hauptstädte dieses Großreiches waren Baghram, Peschawar (damals Purushapura genannt) und Taxila. Nach dem Niedergang Gandharas und der Eingliederung der Region ins Neupersische Reich der Sassaniden, leiteten die Eroberungszüge der Araber und eine sich langsam vollziehende Islamisierung eine Zeitenwende in Westasien ein. Diese strahlte auch bald ins westliche Südasien aus, wo noch bis ins 8. oder 9. Jahrhundert Buddhismus, Zoroastrismus und Hinduismus blühten.

Mahmud von Ghazni, Herrscher der türkisch-stämmigen Ghaznawiden-Dynastie, baute vom afghanischen Ghazni ausgehend ein islamisches Großreich auf. Zahlreiche Feld- und Beutezüge führten ihn in die Gebiete jenseits des Khyber-Passes. Im Jahr 1001 marschierte er in Gandhara ein und besiegte den Raja Jayapala in Peschawar. Im Jahr 1015 wurde Lahore eingenommen, 1017 Kaschmir durchstreift und 1023 die Region Punjab in sein Reich eingegliedert. Doch die neue Religion verbreitete sich zunächst nur langsam. Im Jahr 1017 bereiste der iranische Gelehrte Abu Rayhan al-Biruni aus Kabul kommend den indischen Subkontinent und berichtete: „*In den Bergen, welche Indiens Grenze nach Westen bilden, leben Stämme der Hindus, oder ihnen ähnliche Völkerschaften. Sie sind rebellisch und wild... Verschiedene Stämme der Afghanen leben hier, deren Siedlungsgebiet sich bis in das Tal des Sindh erstreckt*“.

Hier wurde erstmals von „Afghanen“ als Bewohner der Gebirgsregion zwischen Ghazni und der Sulaiman-Bergkette gesprochen. Der Begriff wird gemeinhin mit Paschtunen gleichgesetzt. Unter den

**Links: Das Grenzland zwischen Afghanistan und dem Punjab war oft umkämpft, so auch am Vorabend des zweiten Krieges zwischen Sikhs und Britischer Ostindien-Kompanie. Das ungefähre Gebiet der heutigen Merged Areas ist hier gelb hervorgehoben. Durch diese Region verlief 1848 die Grenze zwischen dem Königreich Afghanistan und dem Reich der Sikhs (Stahlstich von J.W. Lowry, veröffentlicht bei Chapman & Hall, London 1848). Oben: Eine Silberdrachme zeigt den Makedonier Alexander den Großen, gekleidet in eine Elefantenhaut, als Symbol für seine indischen Eroberungen. Im Winter 327/326 vor Chr. zog er mit seinem Heer an den Indus.**

auf die Ghaznawiden folgenden Ghuriden (1186-1215) – laut dem Historiker Mountstuart Elphinstone waren sie ostiranische Paschtunen – wurde die Region weiter islamisiert, doch noch Ende des 13. Jahrhunderts berichtete Marco Polo, dass die Bevölkerung von Peschawar Idole anbetete. Im 13. Jahrhundert eroberten die Mongolen unter Dschingis Khan die Gebiete entlang der heutigen pakistanisch-afghanischen Grenze auf ihrem Feldzug nach Indien. Ihnen folgte Ende des 14. Jahrhunderts Timur Lenk, Führer eines turko-mongolischen Stammesverbandes aus dem zentralasiatischen Tschagatai-Khanat. Babur der Große, einer von Timurs zahlreichen Nachkommen, überschritt nach Eroberungen in Afghanistan im Jahr 1505 erstmals den Khyber-Pass und gründete im Jahr 1526 in „Hindustan" das Mogulreich.

Auf die Gesellschaften der Grenzgebirge war der Einfluss dieser über die Jahrhunderte erfolgenden Machtwechsel jedoch begrenzt. Seitens der verschiedenen Dynastien und ihrer Herrscher wurde dieser Einfluss zunächst auch nicht aktiv ausgebaut, solange der Transit von Truppen und Waren zwischen dem heutigen Afghanistan (unter dem Mogul-Herrscher Akbar im 16. Jahrhundert als Kleinindien bezeichnet) und dem indischen Subkontinent (damals Großindien) ohne Zwischenfälle verlief. Dafür war die Region selbst wirtschaftlich viel zu unbedeutend. So bewahrten sich die paschtunischen Gebirgsstämme lange eine weitgehende Autonomie. Als Feldzüge von Akbars Nachfolger zur Unterwerfung der Stämme scheiterten, gingen die Mogul-Herrscher dazu über, die sichere Passage für Güter und Waren zu entgelten. Ein für die Region lukrativer Wirtschaftszweig entstand. Mit Entdeckung der Seeroute nach Indien und dem daraufhin folgenden Aufstieg der europäischen Seefahrt verlor die südliche Route der Seidenstraße und mit ihr die Stammesgebiete und der Khyber-Pass aber immer mehr an Bedeutung für den Fernhandel.

Nach einer Episode afghanischer Herrschaft durch Ahmad Schah Durrani (1747-1772), den Begründer des ersten afghanischen Staatswesens und der Durrani-Dynastie, dehnten die indischen Sikhs ihren Machtbereich vom Punjab im Osten bis an die heutige afghanische Grenze aus. Bereits 1799 verlor das Durrani-Reich die Kontrolle über Lahore. 1819 folgte der Verlust Kaschmirs an die Sikhs. Vier Jahre später schlug die Armee des Maharadscha Ranjit Singh ein Bündnis aus Durrani-Truppe und paschtunischen Stämmen in der Schlacht von Nowshera. Peschawar und der Khyber-Pass fielen an die Sikhs, die Festung Bala Hissar wurde zerstört, aber 1834 von den Sikhs wieder aufgebaut. 1837 wurde der Eroberer von Peschawar, der Sikh-General Hari Singh Nalwa, von Truppen des afghanischen Emirats in der Schlacht von Jamrud geschlagen. Die afghanischen Truppen rekrutierten sich zu großen Teilen aus Angehörigen der östlichen Paschtunen-Stämme, die damals auf dem Territorium der Stammesgebiete lebten. Den so viel zitierten Namen „Stammesgebiete" (*Tribal Areas*) erhielt die Region allerdings erst unter den Briten, welche die Region als Nachfolger der Durrani und Sikh-Herrscher über die folgenden 12 Jahrzehnte prägen sollten.

Mit dem Ersten Anglo-Afghanischen Krieg (1839-1842) durchzogen erstmals seit den Feldzügen Alexanders des Großen und der ihm nachfolgenden Diadochen wieder europäische Truppen diese Region. Das russisch-britische Ringen um Einfluss in Iran und Afghanistan führte zur Intervention der Britischen Ostindien-Kompanie am Hindukusch. Mit 16.500 Soldaten und rund 35.000 Bediensteten und Familienmitgliedern marschierten die Briten auf Kabul und setzten den afghanischen Herrscher Dost Muhammad ab. Nach ursprünglichen Erfolgen zwang ein Aufstand der afghanischen Stämme die Briten jedoch im Januar 1842 zum Rückzug. Ihre Armee wurde fast gänzlich aufgerieben. Peschawar und der Khyber-Pass aber blieben von 1842 an unter britischer Kontrolle. Im zweiten Sikh-Krieg (1848-1849) kamen auch große Teile der heutigen Provinz Khyber Pakhtunkhwa in britische Hand.

## Das Grenzland wird Teil Britisch-Indiens

In den Folgejahren entsandten die Briten zahlreiche Militärexpeditionen, um Wissen über die Bevölkerungs-, Siedlungs- und Wirtschaftsstrukturen der Region zu erlangen und um die unbotmäßigen Stämme im Sinne britischer Politik zu disziplinieren. Zwischen 1849 und 1857, dem Jahr des indischen Sepoy-Aufstandes gegen die Briten, wurden allein 17-mal Truppen in die Grenzregion zwischen Punjab und Afghanistan entsandt, so gegen die Baizai (1849), die Mohmand (1851/52), die Afridi (1853) oder gegen die Orakzai (1855). Ab 1859 folgten Feldzüge gegen die Wasiris und Mahsuds.

Im Zweiten Anglo-Afghanischen Krieg setzten die Briten auf Kriegselefanten und modernste Artillerie. Der irische Fotograf John Burke dokumentierte 1879/1880 den Feldzug und so auch die Elefanten-Maultier-Geschützstaffel mit Namen „Würde und Dreistigkeit" (Dignity & Impudence).



Elephant and Mule Battery ("Dignity & Impudence")

Während die Briten noch bis zum Zweiten Anglo-Afghanischen Krieg (1878-80) Afghanistan als Puffer gegenüber den russischen Expansionsbestrebungen im sogenannten „Great Game“ gesehen hatten, änderte sich die Sichtweise nach der erneuten Niederlage am Hindukusch. So zielte die britisch-indische Politik zunehmend auf eine klare Abgrenzung gegenüber Afghanistan ab. Dabei kam dem Grenzland fortan eine zentrale Rolle zu. Britisch-Indien versuchte über die Einflussnahme auf die Hochlandbewohner, die die wichtigsten Pässe wie den Khyber-, Kurram- und Gomal-Pass unter ihrer Kontrolle hatten, seine strategischen Interessen zu verwirklichen. Diese paschtunischen Gemeinschaften im Hochland zwischen Indien und Afghanistan dominierten kleinste Territorien und befanden sich untereinander in ständiger Konkurrenz um Ressourcen. Seit langem hatte die paschtunische Bevölkerung dieses Gebiets unter dem Einfluss afghanischer Machthaber gestanden und deren politische Autorität durch Tributzahlungen anerkannt. Im Gegenzug für Loyalität und die Bereitstellung von Truppen haben die paschtunischen Stammesführer aber auch Zuwendungen erhalten.




Bemüht um die Abgrenzung ihres Einflussbereichs gegenüber dem Herrschaftsgebiet des Emirs Abdur Rahman Khan (1880-1901), das jetzt erstmals den Namen „Afghanistan“ trug, agierten die Briten mit einer Mischung aus diplomatischen Initiativen und indirekter Machtausübung. Mittels Investitionen in die Infrastruktur, insbesondere der Entwicklung eines Straßen-, Eisenbahn- und Telegrafennetzes, zielten sie auf den Anschluss des Grenzlands an Indien. Diplomatisch erreichten die Briten über die Grenzverhandlungen ab 1893 eine nachhaltige Abgrenzung gegenüber Afghanistan, indem sie das Grenzland als selbstverständlichen Zwischenraum porträtierten und die Autonomie seiner Bevölkerung als langständig gegeben darstellten. Mit der Argumentation, dass die Briten nicht beabsichtigten, die unabhängigen Gebiete zu besetzen, sondern deren Autonomie vielmehr erhalten zu wollen, wurde der afghanische Emir dazu bewogen, einer Grenzlinie zuzustimmen (Durand-Linie), die im Wesentlichen der heutigen pakistanisch-afghanischen Grenze entspricht. Dies führte zur Aufgabe afghanischer Autorität über die kleinen paschtunischen Stammesgemeinschaften dieser Region, welche fortan von Britisch-Indien ausgeübt wurde. Namensgeber der 2.450 Kilometer langen Demarkationslinie war der damalige Außenminister der britischen Kolonie, Henry Mortimer Durand. Die Durand-Linie verlief mitten durch das Siedlungsgebiet der Paschtunen und trennte ganze Stämme und Dörfer. Etwa die Hälfte des Kernsiedlungsgebietes der Paschtunen fiel durch die Durand-Linie an die Briten und sollte fortan eine Pufferzone zu Afghanistan bilden. Da es Großbritannien bis zur Unabhängigkeit Pakistans nie gelang, die Region vollständig unter seine Kontrolle zu bringen, führte die Kolonialverwaltung im Wesentlichen die seit Jahrhunderten etablierte indirekte Herrschaftspraxis weiter: Subsidien gegen Loyalität.

Bereits im Zweiten Anglo-Afghanischen Krieg (1878-1880) hatten die Briten die paschtunischen Stämme der Afridis und Turis aufgefordert, Truppen zu mobilisieren und die Pässe für die Briten offenzuhalten. Im Gegenzug bekamen die kooperationsbereiten Stämme finanzielle Zuwendungen. Über die Einhaltung der

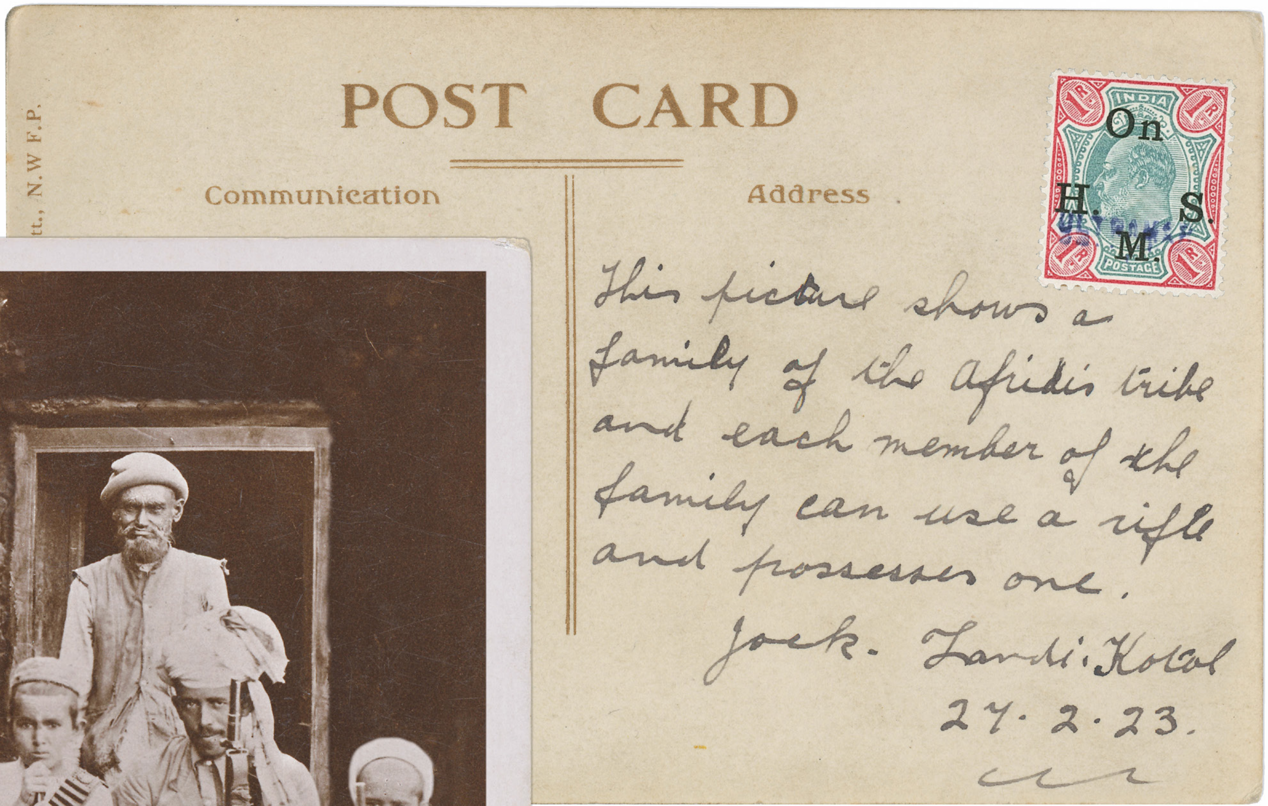
Grenzstein am Khyber-Pass im Jahr 1943. Hier verlief die Demarkationslinien zwischen dem britischen Kolonialreich und Afghanistan. Trotz dreier Kriege zwischen 1839 und 1919 konnte Großbritannien das Land am Hindukusch nie dauerhaft besetzen. Bild aus dem Weltkriegsalbum des Soldaten William John Howell Saunders.




Zeitzeugnis zum „Great Game“ zwischen Großbritannien und Russland: Wacher Blick zweier Kolonialsoldaten über den Indus hinweg nach Nordwesten. Hier liegen die unbeherrschbaren Stammesgebiete mit dem Khyber-Pass und Afghanistan. Am Horizont sind die Grenzen des nach Zentralasien greifenden Zarenreiches zu sehen (*Bird's eye view of the approaches to India*, Darstellung um 1880, gedruckt um 1910 bei Letts Son & Co., London).




Britische Postkarten der 1920er Jahre zeigen das Leben in der North-West Frontier Province (N.W.F.P.). Unter den Reisenden jener Zeit waren Ansichten waffenstarrender Stammeskrieger weitaus beliebter als Motive bäuerlichen Lebens. Oben eine Zuckerrohrpresse, rechts berichtet am 27. Februar 1923 ein gewisser Jack aus Landi Kotal, Hauptstadt der Khyber Agency: „*Dieses Bild zeigt eine Familie des Afridi Stammes und jedes Familienmitglied kann ein Gewehr benutzen und besitzt ein solches*“.



POST CARD

Communication

Address



This picture shows a family of the Afridis tribe and each member of the family can use a rifle and possesses one.

Jock. Landi Kotal

27.2.23.




Russisches Zarenreich
Chinesisches Reich
Afghanistan
N.W.F.P.
Kaschmir
Tibet
Punjab
Britisch-Indien
Dehli
Belutschistan
Persien
Rajputana
Sindh
0 100 200 km
Paschtunisches Siedlungsgebiet in Britisch-Indien
Paschtunisches Siedlungsgebiet in Afghanistan und Persien
Ungefähre Lage der heutigen "Merged Areas"
North-West Frontier Province (N.W.F.P.)
Grenze von Britisch-Indien/Afghanistan um 1918
Durand Line von 1896

getroffenen Vereinbarungen wachten fortan politische Vertreter Britisch-Indiens, die sogenannten „Political Agents", ein Amt, das noch bis ins Jahr 2018 Bestand haben sollte. Die Amtsinhaber wurden zwischen 1892 und 1897 von den Verwaltungen der angrenzenden und vollständig von den Briten kontrollierten Distrikte eingesetzt. Die Political Agents waren für fünf Territorien zuständig, die sogenannten „Agencies" Nordwasiristan, Südwasiristan, Malakand, Khyber und Kurram.

Ab der Jahrhundertwende spiegelte sich die Einordnung als Pufferzone auch in den Verwaltungsstrukturen wieder. Nachdem der britische Vizekönig von Indien, Lord Curzon, das Gebiet im Nordwesten des Indus im November 1901 zur „North-West Frontier Province" (Nordwest-Grenzprovinz) von Britisch-Indien erklärt hatte, definierten die Briten die von ihnen vollständig kontrollierten und befriedeten Paschtunengebiete als „*Settled Areas*" (ein Begriff, der sich am ehesten mit „Verwaltete Distrikte" übersetzen lässt), während die von der britischen Verwaltung nicht gänzlich durchdrungenen Agencies entlang der Durand-Linie als „*Tribal Areas*" (Stammesgebiete) bezeichnet wurden. Für die Briten symbolisierte die Nordwest-Grenzprovinz den Übergang vom „zivilisierten" Britisch-Indien östlich des Indus zum „wilden" Afghanistan. Den fortan als „Stammesgebiete" bezeichneten Regionen wurde aufgrund der ihnen eigenen Lebensweise einer Hochlandbevölkerung, fern von staatlich-administrativer Durchdringung, ein Sonderstatus zugewiesen. Weil sich die hier siedelnden Paschtunen über Jahrhunderte hinweg den Ruf von unkontrollierbaren Rebellen erworben hatten, die auch gegenüber den Briten in ständigem Aufruhr waren, griffen die Kolonialherren auf einen zuvor für Afghanistan gebräuchlichen Ausdruck zurück und bezeichneten das paschtunische Grenzland fortan auch als „Yaghistan" (Land der Freien und Widerspenstigen).

Dem Widerstand der Grenzbevölkerung begegneten die Briten, indem sie die bereits 1872 als archaisches Rechtssystem eingeführte ***Frontier Crimes Regulation*** zum Zwecke ihrer indirekten Herrschaft beibehielten und fortschrieben. Diese Verordnung nutzte die von Briten und Paschtunen gemeinsam kodifizierten Stammbäume der paschtunischen „Stämme" und führte in der weitgehend egalitären Gesellschaft das zuvor nicht bestehende Amt des Stammesoberhauptes (*Malik*) ein.

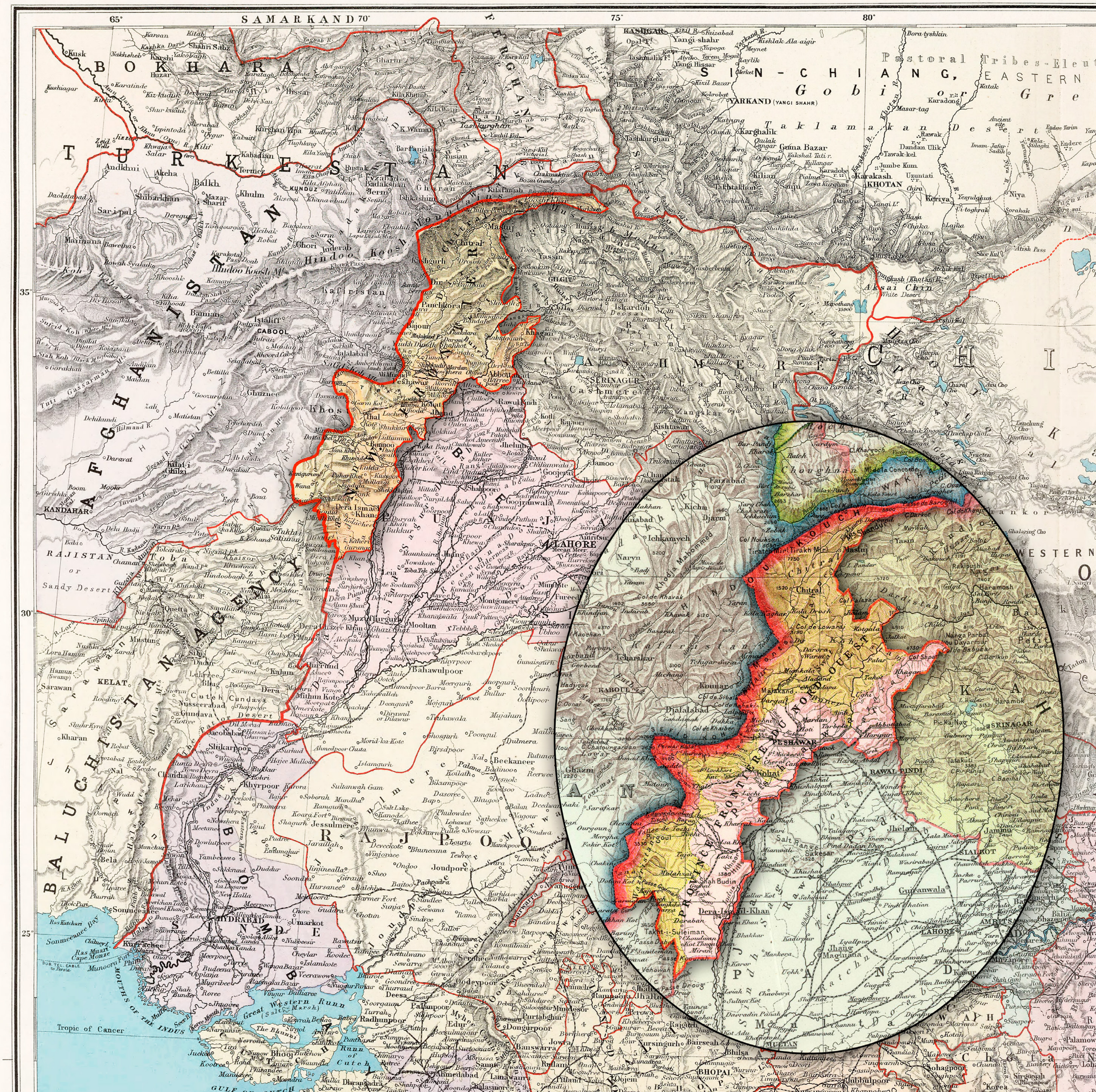
Die Maliks fungierten als Ansprechpartner für die politischen Vertreter der Kolonialmacht und erhielten neben dem offiziellen Status auch Privilegien und finanzielle Zuwendungen. Dafür sollten sie an der Außengrenze der Stammesgebiete für Ruhe sorgen und waren sonst sich selbst überlassen. Bei Übergriffen aus den Stammesterritorien auf die sogenannten Settled Districts und bei von Stammesangehörigen verübten Straftaten, wurde von den Maliks erwartet, dass sie sowohl die Schuldigen aushändigten als auch eine Kompensation an die Briten zahlten. Zur Klärung von Sachverhalten mit Ursprung in den Stammesgebieten, von welchen die Settled Districts betroffen waren, konnte der zuständige Political Agent eine Stammesversammlung (*Dschirga*) einberufen.

Mit der Änderung der Frontier Crimes Regulation im Jahr 1901 bekam der nun zuständige britische Chief Commissioner der North-West Frontier Province mit Sitz in Peschawar zudem das Recht, Bewohner aus der Region zu verbannen, diese ohne Anklage in Haft zu nehmen, unerwünschte Siedlungen zu zerstören, Eigentum zu konfiszieren oder willkürlich Geldbußen zu verhängen. Ganze Familien oder Stämme konnten für das Vergehen eines ihrer Angehörigen kollektiv bestraft werden. Verurteilte hatten weder das Recht auf einen Anwalt noch die Möglichkeit, Urteile anzufechten oder eine zweite Instanz zu bemühen. Die Frontier Crimes Regulation hatte in den Stammesgebieten bis ins Jahr 2018 Bestand. Zur Grenzsicherung bauten die Briten Stammesmilizen auf, die sie 1907 zum paramilitärischen *Frontier Corps* zusammenfassten. Britische Offiziere führten diese Einheiten auch noch nach der Unabhängigkeit Pakistans bis in die 1950er Jahre. Zu ihnen gehören auch die „Khyber Rifles", die noch heute als paramilitärische Einheit des pakistanischen Militärs fortbesteht. Der 1953 in Hollywood verfilmte Roman von Talbot Mundy „*King of the Khyber Rifles*" (1916) machte die Stammesmilizen auch überregional bekannt (siehe Filmplakat Seite 139).

## Die Stammesgebiete als Teil der North-West Frontier Province bis 1947

Der Widerstand der paschtunischen Stämme gegen die britische Bevormundung und der Unmut über die willkürliche Grenzziehung durch ihr Siedlungsgebiet brachen sich regelmäßig in heftigen Kämpfen Bahn. Nachdem Britisch-Indien 1930 das Kriegsrecht

Links: Die Durand-Linie von 1896 demarkierte die Grenze zwischen Britisch-Indien und Afghanistan. Sie durchzog das Siedlungsgebiet der Paschtunen. Als Grenzmark lag hier die von den Briten nur indirekt kontrollierte North-West Frontier Province.



SAMARKAND
BOKHARA
TURKESTAN
AFGHANISTAN
BALUCHISTAN AGENCY
SIN-CHIANG
Pastoral Tribes
Taklamakan Desert
Gobi
YARKAND
KHOTAN
SRINAGAR
CABOOL
KANDAHAR
LAHORE
PESHAWAR
RAWAL PINDI
SIALKOT
Multan
Bahawulpoor
Jodhpur
Ahmedabad
BHOPAL
KELAT
Tropic of Cancer
MOUTHS OF THE INDUS
Gujranwala
Dera Ismail Khan
Chitral
Gilgit
Kafiristan
Hindoo Koosh

verhängt hatte, wurden allein in der Unruheregion Wasiristan 28 Bataillone stationiert – mehr als im gesamten Rest des indischen Subkontinents. In manchen Jahren mussten die Soldaten über dreihundert bewaffnete Auseinandersetzungen bestehen. Allerdings fußte der Widerstand der Stämme nicht auf einer übergreifenden Identität, sondern war ein Ausdruck von Rivalitäten zwischen einzelnen Stämmen und Stammeskoalitionen. In der Regel agierte jeder Stamm für sich allein und Allianzen wechselten ständig. Nur religiöse Charismatiker vermochten es, die zerstrittenen Stämme kurzfristig auf ein gemeinsames Ziel hin zu vereinen und Allianzen gegen die britische Herrschaft zu schmieden. In diesen Zusammenhang gehören die Namen Said Ahmad, Hadda Mullah oder Hadschi Sahib von Turangzai, die – von den Briten als verrückte Mullahs (*mad mullahs*) bezeichnet – immer wieder Aufruhr unter den Stämmen entfachten. Die Rebellionen in Wasiristan (1936-1938) führte der bekannte Widerstandskämpfer Hadschi Mirza Ali Khan an, landläufig als „Fakir von Ipi“ bezeichnet. Anlass war das Urteil eines britisch-indischen Gerichts, das die Heirat eines 15-jährigen Hindu-Mädchens mit einem Muslim annullierte, da das Mädchen noch minderjährig war. Die Empörung der paschtunischen Bevölkerung gegen das Urteil nutzte Hadschi Mirza Ali Khan, um mehrere tausend Mann aus unterschiedlichen paschtunischen Stämmen zu einer Streitmacht zu vereinen, die für ein unabhängiges „Paschtunistan“ kämpfte. Da die Briten den Stammeskämpfern militärisch überlegen waren, verlegten sich diese bald auf einen Guerillakrieg; der „Fakir von Ipi“ erklärte den Briten den heiligen Krieg und erhielt daraufhin noch mehr Unterstützung: durch paschtunische Stämme jenseits der Grenze zu Afghanistan und angeblich auch durch das nationalsozialistische Deutschland und Italien (Motadel 2014). Die Briten schafften es bis zur Unabhängigkeit Pakistans im Jahr 1947 nicht, die Bewegung zu zerschlagen.



Der in den 1920er und 1930er Jahren vor allem in den Städten der North-West Frontier Province entstandene paschtunische Nationalismus spielte in den Stammesgebieten kaum eine Rolle. Eine gängige Erklärung dafür sind dominierende Stammesrivalitäten. Eine andere Erklärung lautet, dass die Briten dem Führer der nationalistischen Bewegung, Abdul Ghaffar Khan, den Zugang zu den Stammesgebieten verwehrten. Khan hatte unter dem Namen *Khudai Khidmatgar* („Diener Gottes“) eine politisch-nationalistische Bewegung gebildet, welche – inspiriert von Gandhi – den gewaltlosen Widerstand gegen die britischen Kolonialherren propagierte und die Einheit von Hindus und Muslimen in einem unabhängigen Indien forderte. Das Prinzip der Gewaltlosigkeit stand dabei im sichtbaren Gegensatz zur dominierenden Wahrnehmung der Paschtunen als „wilde Krieger“.

Als die Briten ihren Rückzug vom indischen Subkontinent vorbereiteten und Gandhis Kongresspartei für eine Teilung Britisch-Indiens stimmte, kündigte die scheidende Kolonialmacht an, in der North-West Frontier Province ein Referendum abzuhalten. Die Bevölkerung sollte darüber abstimmen, ob die Provinz dem mehrheitlich hinduistischen Indien beitreten wolle oder aber dem muslimischen Pakistan. Durch diese Entscheidung herausgefordert, beriefen der „Fakir von Ipi“ und Abdul Ghaffar Khan im Juni 1947 eine Versammlung der Stammesführer in Bannu ein. Ergebnis war die sogenannte „Bannu-Resolution“, welche die Forderung erhob, dass die Paschtunen beim britischen Referendum nicht nur die Wahl zwischen Indien und Pakistan haben sollten, sondern auch für ein autonomes Gebiet „Paschtunistan“ innerhalb Pakistans votieren könnten. Auf diese Forderung ging die von Muhammad Ali Jinnah geführte und von den Briten protegierte Muslimliga jedoch nicht ein. Die Nationalisten riefen daraufhin zu einem Boykott des Referendums

Links: Die North-West Frontier Province als Teil Britisch Indiens auf Karten von 1904 (große Karte) und 1936 (kleiner Ausschnitt).
Oben: Der Stammesführer Hadschi Mirza Ali Khan hielt die Briten in den 1930er Jahren in Atem. Ihr Feldzug gegen den als „Fakir von Ipi“ bezeichneten Widerstandskämpfer blieb erfolglos. Khan kämpfte auch nach Ende der britischen Kolonialherrschaft weiter für ein unabhängiges „Paschtunistan“.

auf. Zwar nahmen nur 51 Prozent der Bevölkerung der North-West Frontier Province an der Wahl teil, diese stimmten aber zu über 99 Prozent für die Vereinigung mit Pakistan.

## Die Stammesgebiete nach der Unabhängigkeit Pakistans

### „Paschtunistan" als politisches Druckmittel von Nationalisten beiderseits der Grenze

Als sich Pakistan im Jahr 1947 um einen Sitz bei den Vereinten Nationen bewarb, votierte Afghanistan anfangs mit der Begründung dagegen, Pakistan habe der Bevölkerung der North-West Frontier Province die Möglichkeit versagt, sich auch für ihre Unabhängigkeit entscheiden zu können. Fortan nutzte Afghanistan die Paschtunistanfrage, um in regelmäßigen Abständen die Selbstbestimmung der Paschtunen im Nachbarland zu fordern. 1949 etwa erklärte eine große Stammesversammlung (*Loya Dschirga*) in Kabul die völkerrechtliche Geltung der Durand-Linie für nichtig. Sechs Jahre später forderte der afghanische König Zahir Shah gar eine „Wiedereingliederung" Paschtunistans in Afghanistan aufgrund ethnischer und historischer Verweise. Mit der Idee eines Groß-Paschtunistans stellen paschtunische Nationalisten bis heute die völkerrechtliche Rechtmäßigkeit der Durand-Line in Frage. Dabei berufen sie sich in der Regel auf drei Argumente, die völkerrechtlich allerdings keine Anerkennung erfahren haben: (1) dass die Rechtskräftigkeit der Grenzziehung nicht automatisch von Britisch-Indien auf Pakistan, das 1947 die Rechtsnachfolge des Kolonialreiches antrat, übergehen könnte; (2) dass der Vertrag nur auf Englisch und nicht auf Persisch oder Paschto verfasst worden war; und (3) dass der Grenzvertrag eine Gültigkeit von nur 100 Jahren gehabt haben soll, wodurch er bereits in den 1990er Jahren ausgelaufen wäre. Dazu finden sich im Originalvertrag jedoch keine Hinweise.




Das Binnenland Afghanistan erhoffte sich mit dem Anspruch auf alle Siedlungsgebiete der Paschtunen, inklusive jener in Belutschistan, einen Zugang zum Indischen Ozean. Paschtunische Nationalisten innerhalb Pakistans strebten hingegen die Minimalversion eines Paschtunistan (Paschto: Pakhtunkhwa) innerhalb der pakistanischen Grenzen an. Wenn sie auch auf die Groß-Paschtunistan-Rhetorik der afghanischen Seite mit einstimmten, so diente dies meist als Druckmittel, um ihren Einfluss innerhalb Pakistans zu stärken. In den Jahren 1955, 1961 sowie 1977/78 brachte der Konflikt um die Grenzgebiete die beiden Staaten an den Rand eines Krieges und veranlasste Pakistan bisweilen dazu, seine Grenzen zum Nachbarland zu schließen. Unvollständig demarkiert und schon gar nicht befestigt, bot die Durchlässigkeit der Durand-Linie der Bevölkerung beiderseits der Grenze auch immer die Möglichkeit, sich staatlicher Kontrolle zu entziehen. Bis Ende der 1970er Jahre überquerten immer wieder ganze Stammeseinheiten die Grenze, um den Repressionen des afghanischen oder des pakistanischen Staates zu entrinnen. 2010 wurde die North-West Frontier Province in Khyber Pakhtunkhwa (KPK) umbenannt. Damit kam die pakistanische Regierung langjährigen Forderungen paschtunischer Nationalisten nach einer nominalen Anerkennung ihrer kulturellen Identität und ihrer ethnischen Dominanz in der Provinz entgegen. Der Namensbestandteil „Khyber" sollte den Einschluss aller Paschtunen diesseits des Khyber-Passes signalisieren.

### Beibehaltung des Autonomiestatus nach 1947

Die Unterstützung Afghanistans für religiöse Führer in den Stammesgebieten, die die staatliche Autorität und allen voran der Muslimliga als treibender politischer Kraft in Pakistan ab 1947 in Frage stellten, bewirkte ein Abkühlen der Beziehungen zwischen den paschtunischen Stämmen und dem pakistanischen Staat. Der

Oben: Mit „Pakistan" überstempelte Kolonialbriefmarken nach der Unabhängigkeit im Jahr 1947.
Rechts: Paschtunische Frauen geben im Referendum von 1947 ihre Stimme in Peschawar ab. Über 99 Prozent der Wähler stimmte damals für einen Anschluss der North-West Frontier Province an Pakistan.



„Fakir von Ipi“ verfolgte sein Ziel, ein unabhängiges paschtunisches Staatswesen in Gestalt eines autonomen Wasiristans zu begründen, auch nach der Unabhängigkeit Pakistans weiter. In der lokalen Bevölkerung vertiefte dies die Überzeugung von der naturgegebenen Sonderstellung der Stammesgebiete, die nun zunehmend sich selbst überlassen wurden. Paschtunische Schriftsteller und Dichter der Stammesgebiete und in anderen Teilen Pakistans glorifizierten die politische Autonomie und Besonderheit der Stämme und attestierten der Region einen unabhängigen, reinen Islam, der sich modernisierenden Einflüssen hier angeblich völlig entzog. Die pakistanische Regierung setzte das koloniale System indirekter Verwaltung und Herrschaft über die Stammesgebiete fort. Maliks erhielten weiter Subsidien im Gegenzug für die Bereitstellung von paramilitärischen Gruppen (sogenannten *Khasadars*, „Wächter“) zur Sicherung der Transportwege und Vollstreckung der von der Frontier Crimes Regulation vorgesehenen Strafen. Gleichzeitig hielten Maliks die Unterstützung für den Autonomiestatus der Stammesgebiete aufrecht, indem sie behaupteten, dass ein Verzicht auf diesen Status exorbitante Steuerlasten und den Verlust persönlicher Freiheit für die Stämme bedeuten würde. Die Frontier Corps-Einheiten wurden an der Grenze zu Afghanistan belassen. Neben Frontier Corps und Khasadars wurden auch lokale Polizeikräfte (sogenannte *Levies*, Englisch für „Einberufene“ oder „Ausgehobene“) aus Angehörigen der Stämme rekrutiert. Ihnen wurde im Gegensatz zu den Khasadars, die ihre eigenen Waffen nutzen mussten, Kleinwaffen und in begrenztem Umfang Munition gestellt.




1971 belebte Pakistan die administrative Ordnung der Stammesgebiete wieder, welche einst die Briten eingeführt hatten und fasste diese administrativ unter dem Namen ***Federally Administered Tribal Areas*** **(FATA)** – Stammesgebiete unter Bundesverwaltung – zusammen. Aus den ursprünglichen fünf Territorien (***Agencies***) der Stammesgebiete wurden sukzessive sieben Agencies: Im Jahr 1951 war bereits die Mohmand Agency hinzugekommen, 1973 folgten die Orakzai Agency und die Bajaur Agency (siehe Karte auf Seite 180). Zudem kamen nun zunächst vier und später nochmals zwei weitere, territorial kleine Grenzregionen zu den Stammesgebieten, die sogenannten ***Frontier Regions*** (FR). So entstanden 1973 die FR Peschawar, FR Kohat, FR Bannu und FR Dera Ismail Khan. Im Jahr 1992 kam die FR Tank und 1996 schließlich die FR Lakki Marwat hinzu. Die Frontier Regions grenzten jeweils an gleichnamige Settled Districts der North-West Frontier Province, von wo aus sie auch verwaltet wurden. Die ehemals zu den Stammesgebieten gehörende Malakand Agency hingegen (mit den Fürstenstaaten Swat, Dir und Chitral und der Malakand Protected Area) wurde 1970 aufgelöst und in die North-West Frontier Province eingegliedert. Jede der sieben Agencies wurde wie bereits unter der britischen Herrschaft von einem Political Agent verwaltet, unterstützt von den Assistant Political Agents und den *Tehsildars* als Vorsteher der *Tehsils* (Kreise). Exekutivaufgaben übernahmen auch lokale Sicherheitskräfte und die polizeiähnlichen Khasadars. Die Verwaltung der sechs Frontier Regions oblag den Deputy Commissioners der jeweils benachbarten Distrikthauptstadt in der North-West Frontier Province. Bis 2018 standen die Stammesgebiete unter Bundesverwaltung. Als Bevollmächtigter des pakistanischen Präsidenten verantwortete der Gouverneur der North-West Frontier Province ihre Verwaltung. Die Oberaufsicht lag beim Ministry of States and Frontier Regions (SAFRON) in Islamabad.

## Stammeskultur, Religion und Ehrenkodex

Seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts haben die Briten umfangreiche ethnographische Erhebungen zur Kultur, der Gesellschaftsstruktur und dem Siedlungscharakter der Paschtunen im Grenzland angefertigt. Diese Studien, welche die paschtunischen Gesellschaften in ein starres System von Stämmen

Rechts: Mit dem einseitigen Blick der Kolonialzeit thematisieren Buchtitel und Filmposter die Feldzüge der Briten im Siedlungsgebiet der paschtunischen Stämme: Während die Vertreter der Kolonialmacht adrett gekleidet, diszipliniert und gut rasiert für Königin und schöne Frauen gern den Heldentod auf sich nehmen, wird die lokale Bevölkerung als verräterischer, unzivilisierter, allenfalls freiheitsliebender Feind dargestellt.
Oben: Im August 1948 gibt Pakistan seine ersten Dauermarken heraus. Unter ihnen ist auch die bekannte Khyber-Serie, die bis 1961 im Umlauf bleibt.



CLASSICS Illustrated
KING—OF THE KHYBER RIFLES
By TALBOT MUNDY
No. 107 15¢
Verrat am KHYBER PASS
ADVENTURE ON A MIGHTY SCALE!
KHYBER PATROL
in COLOR
NORTH WEST FRONTIER
FARVEFILMEN
KHYBER-PATRULJEN
KHYBER
by Charles Miller
THE STORY OF THE NORTH WEST FRONTIER
THROUGH THE KHYBER PASS
NORTH-WEST FRONTIER
CHARLES BERGNER
le col de KHAÏBER
CORGI
DUNCAN MACNEIL
DRUMS ALONG THE KHYBER
Introducing James Ogilvie of the Royal Strathspeys in the service of the Queen-Empress
BEYOND KHYBER PASS
LOWELL THOMAS
JEAN MARTET
LES PASSES DE KHAÏBER
ROMAN
SEE
RAILROAD STORIES
JUNE 15¢
KHYBER PASS
by Chas. F. Carter
'BO MONEY
by Frank A. Hilker
LORDS OF THE KHYBER
THE STORY OF THE NORTH-WEST FRONTIER
ANDRÉ SINGER
The Rank Organisation Presents A Marcel Hellman Production
Kenneth MORE · Lauren BACALL · Herbert LOM
NORTH WEST FRONTIER
ADVENTURE ON A MIGHTY SCALE!
Into India's furnace of fury rode the
KHYBER PATROL
in COLOUR by Color Corp. of America
UN UOMO UN'AVVENTURA
A. MICHELUZZI
L'UOMO DEL KHYBER
edizioni CEPIM
CINEMASCOPE
THE GREATEST STEP FORWARD IN ENTERTAINMENT HISTORY
20th CENTURY-FOX
King of the Khyber Rifles
TECHNICOLOR
TYRONE POWER · TERRY MOORE · MICHAEL RENNIE
KEEPERS of the KHYBER
Arthur Catherall
BEYOND KHYBER PASS
LOWELL THOMAS
Illustrierte Film-Bühne
Verrat am Khyber Pass
(KHYBER PATROL)

und segmentären Untergruppen gliederten, dienten fortan als Orientierungsrahmen für statistische Erhebungen über die lokalen Gemeinschaften in der Hochgebirgsregion. Tribale Stammbäume wurden erstellt und dazu genutzt, um Stammesführer (*Maliks*) zu ernennen und zu legitimieren, die der Kolonialadministration fortan als Ansprechpartner dienten. Dies geschah, obwohl die tribale Gesellschaft im Grunde egalitär war und keine Hierarchien kannte. Die von außen auferlegte Privilegierung Einzelner unter den Angehörigen eines genealogischen Verbundes war entsprechend umstritten. Diese durch die Briten – mit Zutun von Stammesältesten – vorgenommene soziostrukturelle Kartierung des Grenzlandes bildet bis heute die Grundlage für territoriale Herrschaftsmuster über vermeintlich homogene Stammeseinheiten, welche von Maliks nach außen repräsentiert werden. Die von den Kolonisatoren künstlich entworfene und bis heute geltende Stammesgliederung zeigt an der Spitze einige große Stammesverbände, die sich in eine Vielzahl von Stämmen und Unterstämmen verzweigen. Die gesellschaftliche Identität des Individuums ist durch seine Zugehörigkeit zu Unterstamm, Stamm und Stammesverband klar fixiert. Die seit der britischen Zeit entstandene administrative Gliederung in Agencies und Frontier Regions folgte jedoch bewusst nicht den Grenzen so entstandener Stammeszugehörigkeiten und Stammesterritorien. Zur besseren Kontrolle der Bevölkerung waren nach dem Prinzip „Teile und Herrsche“ von vornherein mehrere Stämme in einer administrativen Einheit repräsentiert. Auch gingen die Siedlungsgebiete der Stämme oftmals über administrative Grenzen hinweg. So dominierten beispielsweise die Afridis das Khyber-Gebiet (Khyber Agency), doch beschränkte sich ihr Siedlungsraum nicht nur auf diese eine Agency. Der Siedlungsraum und die Siedlungsaufteilung einzelner Stammeseinheiten sind zwar ebenfalls seit Jahrhunderten klar fixiert, weisen aber in vielerlei Hinsicht Dynamiken auf. So verfügen viele Stammesangehörige über eine Sommer- und Winterresidenz, bekannt als *dwa-kora* (Zwei-Häuser-Prinzip), eine Praxis, die auf die ursprünglich pastorale Lebensweise vieler Stammesleute zurückgeht. Heute haben wohlhabende Angehörige der Stammesgebiete meist eine zweite Residenz in Peschawar, in der sie zeitweilig leben. Auch die gewaltsamen Konflikte der vergangenen 15 Jahre und das Vorgehen der pakistanischen Armee gegen islamistische Gruppen in den Stammesgebieten führten zu temporären Änderungen in der Siedlungsstruktur der Stammesbevölkerung. Fluchtbewegungen und Vertreibungen haben die enge Verbundenheit und Abhängigkeit einzelner Familien zu und von ihrem Land aufgebrochen.



Obwohl ethnisch weitgehend homogen und größtenteils sunnitischen Glaubens (eine kleine Minderheit schiitischer Paschtunen leben in Kurram und Orakzai), finden sich unter den Stämmen und in den verschiedenen Dorf- und Talschaften kulturelle Eigenheiten. Dieses individuelle Brauchtum und das lokal praktizierte Gewohnheitsrecht (*Riwaj*) bildet den Rahmen des täglichen Handelns und den moralischen Kompass der betreffenden Stammesgemeinschaft. Relevant für alle Paschtunen sind daneben die gewohnheitsrechtlichen Regeln und Prinzipien des ***Paschtunwali***, eines Stammes- und Ehrenkodexes aus vorislamischer Zeit. Weder Riwaj noch Paschtunwali sind kodifiziert und niedergeschrieben. Sie reflektieren traditionelle Normen, Konzepte und Orientierungsmuster für den Alltag, die von diversen Institutionen bzw. Regeln unterstützt werden. Werte wie Ehre, damit verbunden die Pflicht zur Blutrache, Würde, Prestige und bedingungslose Gastfreundschaft bilden Grundpfeiler des Paschtunwali. Selbst Nicht-Paschtunen und religiös anders orientierte Bewohnerinnen und Bewohner der Stammesgebiete haben diese Regeln und Prinzipien teilweise

Patriarchale Gesellschaft: Paschtunische Stammesführer in den Merged Areas.




Bewaffnet und tief verschleiert: „Paschtunische Kultur“, wie auf dem Schild zu lesen ist, wird bei einer Schulveranstaltung im Ekka Ghund Tehsil in den Stammesgebieten präsentiert.

verinnerlicht. Die Nicht-Paschtunen haben traditionell einen festen Platz in der paschtunischen Gesellschaftsordnung, weil sie diverse Arbeiten erledigen, die von Paschtunen als minderwertig und unrein betrachtet und deshalb abgelehnt werden. Dazu gehören die Tätigkeiten der Fleischer, Zimmerleute, Schmiede und Friseure. Etwa 200 christliche Familien leben in Landi Kotal, einem Siedlungszentrum der Khyber Agency, an unterschiedlichen Orten auch Sikhs und einige wenige Hindu-Familien.

Im Gegensatz zur Außenwahrnehmung paschtunischer Gesellschaften sind nicht der Islam oder das islamische Recht (*Scharia*) die handlungsleitenden Institutionen paschtunischer Stammesangehöriger, sondern vielmehr das bereits erwähnte Gewohnheitsrecht (*Riwaj*) und der Stammeskodex (*Paschtunwali*). Eine im Jahr 2008 aufgezeichnete Redewendung der Paschtunen in Jamrud bringt die Priorisierung der wahrgenommenen Zugehörigkeit treffend auf den Punkt: „*Wir sind seit 2000 Jahren Paschtunen, seit etwa 600 Jahren Muslime, seit mehr oder weniger 100 Jahren Afghanen und seit 60 Jahren Pakistaner*". Sie weist darauf hin, dass Stammesidentitäten und dazugehörige normative Grundsätze traditionell die islamische Identität überlagerten. In der Praxis von Rechtsprechung und Konfliktlösung hat dies oft bedeutet, dass weniger die Scharia zur Anwendung kam, sondern lokal akzeptiertes und gewachsenes Gewohnheitsrecht – entstanden aus einer Fusion von Riwaj, Paschtunwali und Scharia. Allerdings hat sich dies im Zuge der Ausbreitung islamistischen Gedankengutes in den Stammesgebieten in den letzten 20 Jahren gewandelt. Durch die Diffamierung und Bekämpfung gewohnheitsrechtlicher Elemente eines traditionellen, paschtunischen Islam, der mit Paschtunwali und Riwaj gleichermaßen verschmolzen war, kam es zu einer Indoktrinierung und damit verbundenen Sensibilisierung der Gesellschaft der Stammesgebiete für angeblich reine islamische Werte und die damit verbundene Hinwendung von Teilen der Bevölkerung zur islamistischen Ideologie.

## Die Institution der Dschirga: Gewachsene Tradition im Wandel

Ein zentrales Element der paschtunischen Gesellschaft und des Paschtunwali ist die außergerichtliche Konfliktlösung und Entscheidungsfindung durch eine sogenannte ***Dschirga***. Diese Versammlung der männlichen Vertreter verschiedener Stämme, eines Einzelstammes oder auch Familienverbundes dient der Klärung nationaler, tribalistischer, gesellschaftlicher oder familiärer Fragen. Ihren Ursprung haben die Dschirgas in der altaischen Kultur. So ließ sich etwa der mongolische Stammesfürst Dschingis Khan im Jahre 1206 in einer Dschirga zum Großkhan wählen. Noch heute ist diese Form der Konfliktschlichtung auch in Afghanistan und unter den Turkvölkern Usbekistans und Turkmenistans verbreitet. Dabei stimmen die Beteiligten nicht ab, um ein Ergebnis zu erzielen, sondern diskutieren so lange, bis auf Basis von Gewohnheitsrecht und Scharia eine für alle akzeptable Einigung erzielt ist. Dschirgas finden in der Regel unter Federführung der offiziellen Stammesführer (*Maliks*) oder der Stammesältesten (*Mashar*) statt. Diese haben die Funktion eines Schlichters und genießen in der Regel das Vertrauen und den Respekt der Bevölkerung.

Je nach Gesellschaftsebenen, Beratungsgegenstand und Konflikt, den es zu lösen gilt, gibt es verschiedene Formen der *Dschirga*. Auf kleinster gemeinsamer Ebene geht es etwa in der *Maraka Dschirga* (Konsultationstreffen) häufig um Familienangelegenheiten, bei deren Lösung auf Außenstehende oder Angehörige anderer Stammesgemeinschaften verzichtet wird. Zur Konfliktschlichtung auf höherer Ebene zwischen Stammeseinheiten oder Stämmen wird eine sogenannte *Qaumi Dschirga* oder *Wulasi Dschirga* (Stammes-Dschirga) einberufen. Waren Interessen der Regierung oder der Verwaltung angrenzender Settled Areas berührt, fanden noch bis 2018 sogenannte *Frontier Crimes Regulation Dschirgas* oder *Sakari Dschirgas* (staatlich verordnete Dschirgas) unter Anwesenheit des Political Agents und von ihm ausgesuchter Notablen statt.

Korruption und Parteilichkeit haben die Institution der Dschirga in den letzten Jahrzehnten jedoch zunehmend ausgehöhlt. Immer wieder wurde bekannt, dass Dschirga-Mitglieder „gekauft" waren, was Frustration unter den finanziell schwächeren Konfliktparteien hervorrief. So wurden die Maliks von den Stammesangehörigen kaum noch als wahre Vertreter ihrer Interessen wahrgenommen. Dennoch wurde das System vom überwiegenden Teil der Bevölkerung in den Stammesgebieten nie grundlegend in Frage gestellt. Aufgrund des Sonderstatus der Stammesgebiete bis 2018 gab es schlicht keine rechtlichen Alternativen für Mediation, Konfliktlösung, Fürsprache und Vermittlung außerhalb des Dschirga-Systems. Vor diesem



Eine „Große Dschirga“ des Ghallanai Stammes zieht Jung und Alt in ihren Bann. Es wird so lange diskutiert, bis ein Konsens zu drängenden Problemen der Gemeinschaft gefunden wird (Halim Zai Tehsil, Mohmand Distrikt).



Hintergrund wird die anfängliche Zustimmung vieler Paschtunen zur Rechtsprechung der pakistanischen Taliban in den von ihnen ab 2007 dominierten Gebieten verständlich. Diese lieferten schnelle und kostenlose Entscheidungen auf der Basis islamischen Rechts. Die Urteile wurden umgehend durchgesetzt, ggf. auch durch Erschießen oder Steinigung. In den von militanten Islamisten kontrollierten Gebieten wurde das Dschirga-System zurückgedrängt. Mit den von ihnen übernommenen Moscheen wurden Parallelinstanzen für die Rechtsprechung ins Leben gerufen, um so den Einfluss anerkannter traditioneller Autoritäten zu brechen. Maliks und Stammesälteste wurden als Opposition gegen die Taliban wahrgenommen und wurden entsprechend verfolgt oder gezielt getötet.

## Patriarchat, Rechte, ziviles Engagement

Die Gesellschaft der Paschtunen ist patriarchalisch strukturiert. So ist der Vorstand einer Familie in der Regel männlich. Er hat einen starken Einfluss auf alle familiären Entscheidungen. Frauen spielen bei Entscheidungsprozessen außerhalb der Familie keine oder nur eine sehr geringe Rolle. Im Familienverband aber werden Frauen als Töchter, Mütter und Ehefrauen sehr respektiert. Obwohl die Tradition verlangt, dass sie sich den Entscheidungen der Männer unterordnen, üben viele Frauen im eigenen Haushalt beträchtliche Entscheidungsgewalt aus und verwalten teilweise auch die Finanzen. Frauen kümmern sich um Haushalt, Kinder, die Wasserbeschaffung, das Sammeln von Feuerholz in der näheren Umgebung und die Subsistenzwirtschaft. Das Leben der Frauen ist geprägt von strengen sittlichen Vorstellungen, die durch Religion und Tradition entstanden sind. Scheidungen oder Trennungen sind vor dem Hintergrund familiärer Heiratsnetzwerke im eigenen Clan oder Stammesverband äußerst selten. Obwohl auch die durchschnittliche Alphabetisierungsrate für die Bevölkerung der Stammesgebiete mit 33,3 Prozent bereits gering ist, ist sie mit nur 12,7 Prozent bei Frauen marginal (FATA Sekretariat 2015d). Fehlender Zugang zu Bildung und unzureichende Bildungsangebote stellen einen zusätzlichen Faktor dar, der Frauen vom gesellschaftlichen Leben tendenziell ausschließt. Unter den Abgeordneten aus den Stammesgebieten in der Nationalversammlung befindet sich bis heute keine Frau.

Nachdem das allgemeine Wahlrecht im Jahr 1996 auf die Stammesgebiete ausgedehnt worden war, konnte deren Bevölkerung in der Wahl zur Nationalversammlung von 1997 erstmals eigene Vertreter ins Parlament entsenden. Die sieben Tribal Agencies stellten fortan jeweils einen Abgeordneten für das Unterhaus, die Bevölkerung der sechs Frontier Regions konnte zusammen einen weiteren Abgeordneten bestimmen. In späteren Wahlen wurde die Zahl der Abgeordneten für die Stammesgebiete von acht auf 12 Delegierte erhöht. Es mutet widersprüchlich an, dass die Abgeordneten der Stammesgebiete in der Nationalversammlung nun zwar Gesetze für Pakistan mit auf den Weg bringen konnten, diese aber aufgrund des Sonderstatus der Stammesgebiete dort nicht galten. Zudem waren bis 2011 Parteien in den Stammesgebieten nicht zugelassen und durften dort auch keine Büros eröffnen. Religiöse und besonders islamistische Netzwerke durchdrangen die Stammesgebiete aber früh und so schnitten Kandidaten, welche islamistischen Parteien des



Links: Wahlkampf der pakistanischen Tehreek-e-Insaf im Dorf Sheraano Kali, Ekka Ghund Tehsil (2018). Im Jahr 2011 wurde das pakistanische Parteiengesetz auf die Stammesgebiete ausgedehnt. Zuvor konnten hier nur unabhängige Kandidaten für Sitze in der Nationalversammlung kandidieren. Oben: Bis heute machen nur wenige Frauen der Merged Areas von ihrem Wahlrecht Gebrauch: Stimmabgabe bei den Parlamentswahlen von 2018 im Dorf Ekka Ghund in einem Wahllokal für Frauen.

pakistanischen Kernlandes nahestanden – etwa der *Jamiat Ulema-e-Islam* (JUI) oder der *Jamaat-e-Islami* (JI) – in den Wahlen am besten ab. Eine Repräsentativität der Ergebnisse und wahre Vertretung der Interessen der Bewohnerinnen und Bewohner der Stammesgebiete war damit nicht gegeben. Was in Westeuropa gemeinhin als organisierte Zivilgesellschaft verstanden wird, existiert in der paschtunischen Gesellschaft der Stammesgebiete bis heute, wenn überhaupt, nur ansatzweise. Die Interessenvertretung und Repräsentation der Stämme wurde lange ausschließlich durch Amtsträger wie Maliks oder Political Agents wahrgenommen. Eine nicht-staatliche, zivile Interessenvertretung wurde durch den FATA-Sonderstatus und das rechtliche Rahmenwerk der Frontier Crimes Regulation politisch weitgehend unterdrückt. Wo sich Ansätze zivilen Engagements für eine Vertretung lokaler Interessen zeigten, waren diese häufig punktuell und temporär auf die Erreichung der Ziele einzelner Vorhaben beschränkt oder ab Anfang der 2000er Jahre auf spezielle Zielgruppen wie Älteste, Jugendliche oder Journalisten zugeschnitten. Es fehlte die Wahrnehmung, dass mit zivilem Engagement ein öffentliches Mandat im Interesse einer breiteren Allgemeinheit oder Öffentlichkeit ausgefüllt werden könnte, die auch vulnerable Gruppen einschließt. Neben einzelnen Berufsgruppenvertretungen, beispielsweise von Händlern oder Journalisten, existierten traditionell auch Wohlfahrtsorganisationen sowie Moschee-, Ortsteil- und Nachbarschaftskomitees. Allerdings hatten und haben Frauen aufgrund der gesellschaftlichen Ehr- und Moralvorstellungen selbst zu solchen informellen Vereinen nur sehr eigenschränkt Zugang.

Für die Bevölkerung der Stammesgebiete bestand keine Versammlungsfreiheit, ein Recht zur Bildung politischer Vereine und politischer Interessensgruppen gab es nicht. Selbst die freie Meinungsäußerung über die Medien war eingeschränkt, denn die Herausgabe von Zeitungen und Zeitschriften sowie der Betrieb von Radiostationen war in den Stammesgebieten verboten. So haben selbst Initiativen zur rechtlichen Bildung (*legal literacy*) und anwaltschaftliche Bemühungen für die Interessenwahrnehmung der Bevölkerung der Stammesgebiete ihren Ursprung in der Regel außerhalb der Stammesgebiete gehabt. Reformbestrebungen von Seiten der Bevölkerung der Stammesgebiete selbst wurden erst gegen Ende der ersten Dekade der 2000er Jahre sichtbar. Diese hatten zum Ziel, das Regelwerk der Frontier Crimes Regulation abzuschaffen und die Bevölkerung für Menschen- und Grundrechte zu sensibilisieren. Für die ab 2016 an Bedeutung gewinnende FATA-Reformdebatte bilden diese Initiativen wichtige Grundsteine.

## Wirtschaftliche Ausgangsbasis und Infrastruktur

Die Stammesgebiete sind vorwiegend landwirtschaftlich geprägt, mit einem hohen Anteil von Subsistenzwirtschaft, die das tägliche Überleben der Haushalte auch in Krisenzeiten sichert. Für die Versorgung der lokalen Bevölkerung spielt der Anbau von Weizen, Mais, Roggen, Reis, Zuckerrohr und Gemüse eine zentrale Rolle. Im Obstbau dominieren Apfelplantagen, gefolgt von Aprikosen, Pfirsichen und Pflaumen, Bananen und Kakifrüchten. Auch der illegale Drogenanbau hat in den Stammesgebieten Bedeutung. So sollen 40-50% der pakistanischen Opiumproduktion aus diesem Grenzgebiet stammen (Malik & Sarfaraz 2011). Nach Angaben von Khan (2008b) wurde in FATA im Wirtschaftsjahr 2006/2007 auf rund 1.900 Hektar Schlafmohn angebaut. Mehr als 360 Hektar konnten vor der Ernte vernichtet werden. Trotz des semi-ariden bis ariden Klimas mit saisonalen Regenfällen von durchschnittlich nur 300 mm ist die Landwirtschaft der Stammesgebiete stark vom Regenfeldbau geprägt. Im Jahr 1998 wurden 35,7 Prozent der Anbaufläche in den Stammesgebieten durch Kanäle, traditionelle Schöpf- oder moderne Rohrbrunnen bewässert. Dies entsprach einer Bewässerungsfläche von rund 100.000 Hektar (Government of Pakistan 2021). 2015 beziffert die FAO die bewässerte landwirtschaftliche Nutzfläche zwar mit nur 82.000 Hektar, doch wurden inzwischen 43,6 Prozent der gesamten Anbaufläche bewässert. Die durchschnittliche Tiefe des Grundwasserspiegels liegt bei 60 Metern mit sinkender Tendenz (FAO 2015). Grund dafür ist die zunehmende Übernutzung von Grundwasserressourcen in der Landwirtschaft bei gleichzeitig hohen Wasserverlusten mit ineffizienten Bewässerungsmethoden sowie die zunehmende Abholzung im Stromgebiet der Flüsse. Viehhaltung ist weit verbreitet, da umfangreiche Flächen als mehr oder weniger karge Weiden zur Verfügung stehen. Entsprechend werden vor allem Ziegen, Rinder, Büffel und Schafe gehalten. In dem von der pakistanischen Statistikbehörde 1998 durchgeführten FATA-Zensus kamen auf 3,1 Millionen Einwohner 24,3 Millionen Hühner, 7,5 Millionen Ziegen, 4,5 Millionen Rinder und 3,3 Millionen Schafe. Im Jahr 2015 gab



Umgeben von grünen Feldern: Ein Bauerndorf im Orakzai Distrikt.





Das Sammeln von Feuerholz ist ein wichtiger Wirtschaftszweig in den Stammesgebieten.
Die Wälder in der Region gehen jedoch rapide zurück (Baker Khel, Hassan Khel Sub-Division).



Weite Wege zum Brunnen in Mula Gori, Khyber Distrikt: Wasserholen ist traditionell eine Frauentätigkeit.

die FAO die Zahlen als wesentlich geringer an, für Geflügel mit 13,4 Millionen und für kleine bzw. große Wiederkäuer mit je 5,5 und 2,4 Millionen.

Land zu besitzen bildet einen wichtigen Grundpfeiler der paschtunischen Gesellschaft und nur im Notfall wird Land veräußert. Muss eine Familie dennoch ihr Land verkaufen oder ihre Residenz in den Stammesgebieten aufgeben, bleiben Stammeszugehörigkeit und die damit verbundenen Rechte und Pflichten innerhalb der sozialen Ordnung des Stammes trotzdem erhalten. Durch Bevölkerungswachstum und jahrzehntelange Erbteilung hat sich die Durchschnittsgröße der Grundstücke über Generationen hinweg beträchtlich verkleinert. Ungeachtet dessen verfügen heute noch etwa 85 Prozent der Haushalte in den Stammesgebieten über Parzellen, die zur Versorgung der Familie ausreichend sind. In der Regel sind dies Flächen zwischen 0,4 und 1,2 Hektar. Darüber hinaus gibt es ein Gemeineigentum von nicht bebaubarem Land (*Shamilat*), meist an den Hängen der Berge gelegen oder nicht ausreichend mit Wasser für den Anbau versorgt. Dabei handelt es sich um Wald, Busch- oder Weideland. Die Eigentümer von Shamilat können entweder eine Gruppe von Angehörigen gleicher Abstammung (Stammesteil, Unterstamm, Clan) oder eine gemischte Gruppe von Mitgliedern unterschiedlicher segmentärer Gruppen und gegebenenfalls sogar nicht-paschtunischer Minderheiten sein, die in einer bestimmten Region zusammen leben. In jedem Fall sind alle Mitglieder der Besitzgemeinschaft berechtigt, ihr Vieh auf diesem Land grasen zu lassen und hier Brennmaterial zu sammeln. Die Haushalte in den Stammesgebieten nutzten traditionell Feuerholz und Biomasseprodukte (Dung, Trockengras) zum Kochen und Heizen, die allerdings aufgrund von Übernutzung, Entwaldung, Erosion und Klimawandel (Dürren, ausbleibende Niederschläge) immer weniger vorhanden sind. In einigen Fällen nutzen Stammesgemeinschaften ihr Kollektivland, um Einkünfte zu generieren. So erlauben sie zum Beispiel auch Viehhirten aus anderen Gegenden, ihre Herden auf dem Gemeindeland zu weiden. Das Geld wird je nach Bedarf für Gemeindeprojekte verwendet, so zum Beispiel für den Unterhalt der Moschee, Hochzeiten oder für die Fahrtkosten lokaler Ältester, damit diese die Interessen der Gemeinschaft etwa in Dschirgas wahrnehmen können.



Industrie und Dienstleistungssektor sind kaum entwickelt. Bergbau stellt traditionell einen wichtigen Einkommens- und Beschäftigungssektor dar. Rund 20 kommerziell verwertbare Mineralien, Gesteine und Erze wurden in geologischen Erkundungen nachgewiesen und werden teilweise in großem Stil abgebaut. Darunter sind vor allem umfangreiche Kupfervorkommen in Nordwasiristan zu nennen (1998 auf 35 Millionen Tonnen geschätzt) sowie Vorkommen von Kalkstein und Marmor, die als „unerschöpflich" angegeben werden. Im Wirtschaftsjahr 2011/2012 waren der Abbau von Marmor (633.000 Tonnen), Kalkstein (334.000 t), Kohle (192.000 t), Chromit (fast 45.000 t), Quarz (41.400 t), Speckstein (7.000 t), Fluorit (6.600 t) und Serpentin (1.840 Tonnen) mengenmäßig am bedeutsamsten. Darüber hinaus gibt es nennenswerte Vorkommen von Mangan, Dolomit und Silizium. Erwähnenswert ist eine heimbasierte Fabrikation von Handfeuerwaffen und die Anfertigung dazugehöriger Munition, die den Stammesgebieten durch einschlägige Presseberichte auch international Bekanntheit verschaffte.



**Ein Schuster in der Stadt Nawagai im Bajaur Distrikt stellt traditionelle Sandalen her, die berühmten *Peshawari Chappal*.**



Die Teppichherstellung ist ein wichtiger Wirtschaftszweig im Dorf Aqrab Daag im Mohmand Distrikt.
Mädchen unterstützen ihre Mütter von klein auf in den heimischen Werkstätten.



In den Merged Areas unterstützen Kinder ihre Familien von klein auf bei der Sicherung des Lebensunterhalts. Ein Junge verkauft Spielzeug und Süßigkeiten in einem mobilen Dorfladen.

In den gesamten Stammesgebieten wurden im Jahr 2008 nur 1082 privat betriebene Industrieeinheiten gezählt, rund 200 davon in Darra Adam Khel, das als „Waffenschmiede“ gilt. Daneben gab es etwa in der Khyber Agency schon 1998 eine Ghee-Mühle, eine Zigaretten- und eine Zündholzfabrik. Bedeutsam ist auch das Webereigewerbe, zu welchem im Jahr 2008 etwa 300 Industrieeinheiten in Bajaur und der Khyber Agency zählten. Insgesamt beschäftigten die Industriebetriebe der Stammesgebiete 2008 etwa 10.000 zumeist ungelernte Personen. Obwohl es in den Stammesgebieten selbst einen Mangel an Märkten gibt, sind Handelsaktivitäten traditionell eine wichtige Einkommensquelle, insbesondere aufgrund der Nähe zu Afghanistan. Informelle Wirtschafts- und Schmuggelaktivitäten (u.a. Drogen und Waffen) spielten im Grenzgebiet über Jahrzehnte eine wichtige Rolle. Da ein bilaterales Wirtschaftsabkommen Afghanistan seit den 1960er Jahren den zollfreien Import von Gütern über Pakistan erlaubte (*Afghanistan Transit Trade Agreement*, ATTA), war der illegale Re-Import nach Pakistan lukrativ. So wurden viele dieser Waren bis in die frühen 2000er Jahre umgehend nach Pakistan zurück geschmuggelt und konnten dort auf dem Schwarzmarkt ohne jegliche Besteuerung verkauft werden. Ganze Fuhrparks wurden nach der Einfuhr in Afghanistan zerlegt und in Einzelteilen auf dem Rücken von Kamelen über Gebirgspässe nach Pakistan zurückgeschmuggelt. Arbeitsmigration in pakistanische Ballungszentren und ab 1971 auch an den Persischen Golf hat vielen Familien über die Jahrzehnte das wirtschaftliche Überleben gesichert und zu einem gewissen Wohlstand mit den damit verbundenen Freiheiten geführt. Dennoch war die Mehrung des Wohlstands nicht gleichmäßig über die Gesellschaft der Stammesgebiete verteilt und betraf vor allem die bereits zuvor bessergestellten Haushalte der tribalen Eliten. Die Verkehrsinfrastruktur der Stammesgebiete wurde über die Jahrzehnte kontinuierlich weiterentwickelt. So gab es 1998 ein rund 4.300 Kilometer langes Straßennetz, welches bis 2012 auf 6.660 Kilometer ausgebaut wurde. Die Tribal Decade Strategy bezifferte das Straßennetz der Region im Jahr 2018 mit 7.212 Kilometern. Eine Bahnlinie aus britischer Zeit, die über gut 50 Kilometer Peschawar via Jamrud Fort und Shagai Fort mit Landi Kotal verband, ist mittlerweile außer Betrieb. Das Telekommunikationsnetz war bis vor wenigen Jahren nur schwach ausgebaut, 2018 kam lediglich ein Telefon auf 149 Einwohner und ein Postamt auf 23.310 Personen. Die Tribal Decade Strategy gibt an, dass im Jahr 2018 nur 46,7 Prozent der Bevölkerung der Stammesgebiete Zugang zu sauberem Trinkwasser hatten. Zwar haben laut einer Erhebung des pakistanischen Planungsministerium zu Sozial- und Lebensstandards von 2019/2020 immerhin 63 Prozent der Bevölkerung der Merged Areas Zugang zu „verbesserten Trinkwasserquellen“ (*improved sources of drinking water*), doch in Khyber Pakhtunkhwa (ohne Merged Areas) sind es 85 Prozent und im pakistanischen Durchschnitt sogar 94 Prozent (Government of Pakistan 2021). Im Jahr 2012 gab es nach Daten des FATA-Sekretariats 440.109 Stromanschlüsse im gesamten Stammesgebiet. Zwar sind diese Zahlen inzwischen veraltet, trotzdem geben sie als Momentaufnahme einen interessanten Einblick in den Entwicklungsstand der Stammesgebiete vor einer Dekade: So dienten weniger als 1 Prozent dieser Anschlüsse industriellen Zwecken, weitere knapp 2 Prozent dienten der Bewässerung und 7 Prozent wurden kommerziell genutzt. Die übrigen 90,7 Prozent repräsentierten private Haushalte. Im Jahr 2018 hatten 83,4 Prozent der Haushalte in den Merged Areas Stromanschlüsse, allerdings stand Strom im täglichen Durchschnitt für unter 3,5 Stunden zur Verfügung (Tribal Decade Strategy, Government of Khyber Pakhtunkhwa 2019a).



Marmor ist einer der Hauptexporte der Merged Areas. Seine Vorkommen gelten als unerschöpflich. Im Jahr 2012 wurden in den Stammesgebieten rund 633.000 Tonnen Marmor produziert. Arbeiter in Dorbakhel, Halim Zai Tehsil des Mohmand Distrikts.


ڈرائی فروٹ اینڈ ٹی مرچنٹ
تاج ڈرائی



Links: Warten auf Kunden: Nur wenige Einwohner der Stammesgebiete können sich die teuren Waren dieses Trockenfruchtverkäufers an der Torkham-Transitstraße nach Afghanistan leisten (Khyber Distrikt).

Oben: Belebte Straße in einem Städtchen der Merged Areas. Im Jahr 2014 veranstaltete das FATA-Entwicklungsprogramm einen Fotowettbewerb zum Thema „Lebensunterhalt“ unter jungen Kreativen der Stammesgebiete. Dies war eines der Siegerbilder.

## Politischer und sozio-ökonomischer Wandel ab Ende der 1970er Jahre

### Gesellschaftlicher Wandel durch den Krieg in Afghanistan

Zwei Entwicklungen prägten und veränderten die Stammesgebiete seit den 1970er Jahren grundlegend: Die mit dem Ölboom verbundene Arbeitsmigration in die Golfregion, welche 1971 einen ersten Höhepunkt erreichte und die 1978 erfolgte Machtübernahme der Marxisten in Kabul mit dem im Folgejahr ausbrechenden Afghanistankrieg. Beides führte zu einem tiefgreifenden sozialen, demografischen und ökonomischen Wandel. Der durch Migrantenüberweisungen und die Kriegsökonomie generierte Wohlstand untergrub rasch die traditionelle Lebensweise und die soziale Organisation in den Stammesgebieten. Die auf Subsistenzwirtschaft basierenden Einkommen, die traditionellen Regelungen der Eigentumsverteilung sowie die Abhängigkeit von Zuwendungen der pakistanischen Regierung (etwa an Maliks) verloren in vielen Regionen an Bedeutung.

Der im April 1978 erfolgte Staatsstreich im Nachbarland und die Ausrufung einer marxistisch ausgerichteten Demokratischen Republik Afghanistan führten zu mehreren großen Stammesversammlungen in den Federally Administered Tribal Areas (FATA). Die Teilnehmer sprachen sich für einen Umsturz des „gottlosen" Regimes in Kabul aus. Der Einmarsch der sowjetischen Armee zur Jahreswende 1979/1980 verschärfte die Situation in Afghanistan weiter und wurde nicht nur dort als Angriff auf den Islam gewertet. Auch die paschtunischen Stämme Pakistans, die teils grenzübergreifend siedelten, sahen die Intervention als direkten Angriff auf sich und ihre traditionellen Werte. Dies führte von Anfang an zu einer direkten Beteiligung vieler FATA-Bewohner am afghanischen Widerstand. Seite an Seite mit den afghanischen Mudschaheddin und ab Mitte der 1980er Jahre auch zunehmend mit arabischen Söldnern und Freiwilligen kämpften sie gegen das Regime in Kabul und die es unterstützenden sowjetischen Interventionstruppen.

FATA entwickelte sich rasch zum Epizentrum der Widerstandsbewegung im Stellvertreterkrieg der USA gegen die Sowjetunion. Eine Flut von Waren und Waffen floss nun in und durch die Stammesgebiete, die sich immer mehr zum sicheren Nachschubs- und Rückzugsraum für die Mudschaheddin entwickelten. Bald verlagerte sich die Front gegen das afghanische Regime in diese pakistanischen Grenzgebiete. Kritik seitens der Sowjetunion und der Regierung in Kabul an einer Unterstützung der Mudschaheddin durch Pakistan wies das Land stets mit Verweis auf den Autonomiestatus der Stammesgebiete zurück, da Pakistan hier keine formale Kontrolle ausübe. FATA wurde auch zum sicheren Hafen und Durchzugsraum für Millionen afghanischer Flüchtlinge. Gleichzeitig führte der Krieg und seine Finanzierung zu einer starken Zunahme des Drogenhandels und des Drogenanbaus im Grenzgebiet. Afghanische Mudschaheddinführer entlohnten den Anbau von Schlafmohn und die Produktion von Heroin in den Stammesgebieten. Zum Zeitpunkt des sowjetischen Truppenabzugs im Jahr 1988 sollen allein in der Khyber Agency rund 200 Drogenlabore existiert haben (Haroon 2007). Der Basar von Darra Adam Khel in der Kohat Frontier Region wurde zum größten Umschlagplatz für Waffensysteme und Kleinwaffen aller Art: Hier wechselten fortan nicht nur die von heimischen Handwerkern lokal erzeugten Waffen den Besitzer, sondern auch russische Waffen, die von den Mudschaheddin erbeutet wurden, wie auch Waffen chinesischer und amerikanischer Bauart, welche die Stammesgebiete als Teil der internationalen Unterstützung für die Mudschaheddin-Parteien erreichten.

### Ausbreitung eines fundamentalistischen Islam, Massenbasis für Taliban in Afghanistan

Zur ideologischen Stärkung der Mudschaheddin gründeten religiöse Stiftungen hunderte islamischer Schulen in den Stammesgebieten. Diese zumeist aus den ölreichen Golfstaaten finanzierten *Madrasas* propagierten ihre konservativ-fundamentalistische Auslegung des Islam unter den Geflüchteten und der lokalen Bevölkerung gleichermaßen. Staatlicherseits wurde diese Entwicklung geduldet und teils sogar aus geopolitischem Interesse gefördert. Dies war sowohl im Sinne der Islamisierungspolitik, mit der Zia-ul-Haq ab 1978 Pakistans Staatswesen und Gesellschaft transformierte als auch im Sinne der USA und ihrer Verbündeten im afghanischen Stellvertreterkrieg. Die konservativ-fundamentalistische Auslegung des Islam legitimiert den bewaffneten Widerstand (*Dschihad*) gegen das „gottlose" Kabuler Regime und die sowjetischen Invasoren als gottgefällig.



Die pakistanischen Stammesgebiete entwickelte sich in den 1980er Jahren zu einem sicheren Rückzugs- und Rekrutierungsraum afghanischer Mudschaheddin.

Auch Pakistans religiöse Parteien unterstützten mehrheitlich den Dschihad im Nachbarland und schworen ihre Gelehrten, Mullahs und Schüler in den Madrasas auf diesen ein. Vor allem Gruppierungen, die der Deobandi-Auslegung des Islam nahestanden, gründeten zahlreiche Ableger ihrer religiösen Schulen in Nord- und Südwasiristan, einer Region, in der Madrasas vielfach die einzigen Lehrangebote darstellten. Heute ist die Deobandi Lehre in Süd- und Südostasien weit verbreitet. Sie war im 19. Jahrhundert im namensgebenden indischen Dorf Deoband als sunnitische Erneuerungsbewegung und Antwort auf den das traditionelle und religiöse Leben korrumpierend empfundenen britischen Kolonialismus entstanden. Deobandis gelten als dogmatisch, orthodox und puritanisch und lassen eine stark negative Haltung gegenüber allem Westlichen, Vorislamischen und Nicht-Islamischen erkennen. In ihren Anfangsjahren ließ sich die Deobandi Schule auch von der wahhabitischen Lehre inspirieren. Heute stehen sich die beiden Denkschulen aber zunehmend in Rivalität gegenüber. Rund 64 Prozent aller Madrasas in Pakistan werden heute von Deobandis betrieben und ungefähr 15-25 Prozent der pakistanischen Sunniten sollen sich dieser Lehre zugehörig fühlen (Pike 2011, Bedi 2006).

Nach dem Abzug der sowjetischen Truppen aus Afghanistan im Februar 1989 und dem Fall des kommunistischen Regimes im April 1992 entbrannte unter den wichtigsten Widerstandsparteien ein Bürgerkrieg. Eine lose Koalition von nicht-paschtunisch geprägten Mudschaheddin-Parteien und ehemaligen Regierungsmilizen übernahm die Kontrolle über Kabul. Während in vielen ländlichen Gebieten nun der Wiederaufbau begann, kam es in der Region von Kabul bald zu Machtkämpfen von bereits während des sowjetisch-afghanischen Krieges zerstrittenen Widerstandsparteien. Die von den Kämpfen im vorausgegangenen Jahrzehnt kaum betroffene Hauptstadt wurde dabei zu großen Teilen zerstört und eine Massenflucht in Richtung Pakistan ausgelöst. Der Konflikt verschwand von der internationalen politischen Bühne, allerdings versuchten die Regionalmächte nun zunehmend auf die Entwicklung in Afghanistan Einfluss zu nehmen.

Ab dem Jahr 1994 begann sich in der Provinz Kandahar die von der Deobandi-Lehre geprägte Talibanbewegung zu formieren. Mit Unterstützung Pakistans dehnten die Taliban ihre Kontrolle ab 1995 über große Teile des Landes aus und eroberten im September 1996 Kabul. 1997 riefen sie das Islamische Emirat Afghanistan aus, das nur von Saudi-Arabien, den Vereinigten Arabischen Emiraten und Pakistan diplomatisch anerkannt wurde. Als Transit- und Durchgangsraum für Waren und Schmuggelgut hatten die pakistanischen Stammesgebiete für die Taliban eine hohe ökonomische und strategische Bedeutung und so bemühten sie sich, Stammesnetzwerke und -identitäten für ihre Interessen zu mobilisieren. Die Anerkennung der Durand-Linie lehnten die Taliban ab. Religiöse Führer in FATA sprachen nun öffentlich über ihre Unterstützung der Taliban und pflegten auch Beziehungen zu arabisch-stämmigen Islamisten in Afghanistan. Heiratsbeziehungen ermöglichten es den arabischen Kämpfern nach 2001, in den Stammesgebieten Zuflucht zu suchen und unentdeckt zu bleiben. Die ideologische Anziehungskraft der Taliban und deren auf der Deobandi-Schule fußenden puritanischen Ordnung war ein wichtiger Faktor dafür, dass zwischen 1997 und 2001 tausende Madrasa-Studenten aus ganz Pakistan und den Stammesgebieten den Aufrufen der Taliban folgten und ihren Militäreinheiten in Afghanistan beitraten. Die Doktrin der Taliban diente vielen Stammeseliten als Quelle der Inspiration in ihrer Ablehnung der Rechtlosigkeit, die aus der Frontier Crimes Regulation und dem Sonderstatus der Stammesgebiete erwuchs. Geistliche Führer und Mullahs aus Orakzai und aus Nord- und Südwasiristan sprachen sich in diesem Zusammenhang erstmals für die Abschaffung der Frontier Crimes Regulation mit ihrer willkürlichen Rechtsprechung und Kollektivstrafen aus. Da sich diese Forderungen nicht explizit gegen den pakistanischen Staat richteten, fand dies zunächst wenig Beachtung in Pakistans politischen Kreisen.

Mit den Anschlägen vom 11. September 2001 in den USA und dem im Folgemonat beginnenden Afghanistankrieg wurde Pakistan Teil der internationalen Koalition gegen die Terrororganisation al-Qaida und die sie beherbergenden Taliban. Die geostrategische Bedeutung der Stammesgebiete in diesem Konflikt, unter anderem als Nachschubweg für Militärgüter, ließ die Region erneut in den Fokus internationaler Politik und der Weltöffentlichkeit rücken. Ihre Bewohner aber solidarisierten sich mit den Taliban und mobilisierten Kämpfer. Geschätzt ein Drittel der mehr als 30.000 Freiwilligen, die Ende Oktober 2001 von Pakistan nach Afghanistan zogen,



Zur ideologischen Stärkung der Mudschaheddin gründeten religiöse Stiftungen aus den ölreichen Golfstaaten hunderte islamischer Schulen in den Stammesgebieten. Dies hat in den vergangenen Jahrzehnten zu einer starken Verbreitung fundamentalistischer Auslegungen des Islam geführt.



Der Krieg mit der Sowjetunion machte rund 5,5 Millionen Afghanen zu Flüchtlingen. Die meisten von ihnen fanden im benachbarten Pakistan und Iran Aufnahme. Auch noch nach Jahrzehnten leben viele von ihnen in Lagern.

kamen aus den Stammesgebieten (Haroon 2007). Mit zunehmender Intensität der Kämpfe in Afghanistan und den Geländegewinnen der internationalen Koalition, die letztlich zum Sturz der afghanischen Taliban führten, suchten viele islamistische Kämpfer aus Afghanistan Zuflucht auf der pakistanischen Seite der Grenze. In der Bevölkerung der lokalen Stammesgemeinden gingen sie weitgehend auf und konnten von hier aus zunächst relativ geschützt weiter operieren. Den Forderungen der pakistanischen Regierung, ausländische Islamisten auszuliefern, kamen die Stämme nicht nach. Ab Dezember 2001 etablierte das pakistanische Militär eine Präsenz in den Stammesgebieten, im Juni 2002 wurde eine Division im Tirah-Tal (Khyber Agency) und in Parachinar (Kurram Agency) stationiert, um das Eindringen militanter Kämpfer nach Pakistan zu verhindern. Die Anwesenheit des Militärs in den Stammesgebieten stieß auf starken Widerstand. Anfangs beschränkte sich dieser auf einzelne Anschläge auf die pakistanischen Streitkräfte. Ab 2004 nahm der bewaffnete Konflikt aber an Intensität zu, nachdem die Armee mit 80.000 eigenen und paramilitärischen Kräften die Wana-Militäroperation in Nord- und Südwasiristan startete. Hintergrund war zunehmender US-amerikanischer Druck gegenüber der pakistanischen Führung, sich stärker im Globalen Kampf gegen den Terrorismus zu engagieren. 2003 wurden US-Stützpunkte in Afghanistan aus den Stammesgebieten heraus angegriffen und US-Soldaten als Geiseln genommen.



## Afghanische Flüchtlinge

Trotz der Durand-Linie, die das von Briten beherrschte Gebiet seit Ende des 19. Jahrhunderts vom Einflussreich der Herrscher in Kabul abgrenzte, gab es weiterhin Bewegungen einzelner Personen oder ganzer Stammesclans über diese Grenze hinweg. Dies setzte sich auch nach der Gründung Pakistans fort. Allerdings beschränkten sich diese Grenzübertritte bis in die späten 1970er Jahre meist auf Nomaden, Händler, Familien oder Clans mit historischen Verbindungen beiderseits der Grenze. Mit Ausbruch der bewaffneten Konflikte zwischen afghanischen und sowjetischen Regierungstruppen und der sich formierenden Mudschaheddin-Bewegung flüchteten im Laufe der 1980er Jahre rund 3,1 Millionen Afghanen nach Pakistan. Schätzungen von UNHCR gehen davon aus, dass diese Zahl bis 2011 auf vier bis fünf Millionen stieg.

Die Politik der Offenen Tür war in den Jahren der sowjetischen Intervention mit einer grenzenlosen Gastfreundschaft für die Geflüchteten verbunden. Pakistan baute zahlreiche Flüchtlingslager und erhielt signifikante finanzielle Unterstützung von der internationalen Gemeinschaft. 104 sogenannte Flüchtlingsdörfer entstanden vor allem in den Stammesgebieten Bajaur, Kurram und Nordwasiristan. Hier wurden die Flüchtlinge als Hirten und Erntehelfer teilweise auch in die traditionelle Subsistenzökonomie integriert. Die Kontrolle über die Flüchtlinge oblag den verschiedenen Mudschaheddin-Parteien. Hilfsbedürftige mussten sich bei diesen registrieren, um Zuwendungen zu erhalten. Die Gastfreundschaft begann sich erstmals merklich abzukühlen, als Angriffe des Regimes in Kabul Stellungen der Mudschaheddin in den Stammesgebieten zerstörten und dabei zunehmend auch die lokale Infrastruktur trafen. Von der Stammesbevölkerung wurden afghanische Flüchtlinge nun zunehmend als Sicherheitsrisiko wahrgenommen und Spannungen zwischen den Bevölkerungsgruppen waren die Folge.

Nach dem Rückzug der sowjetischen Armee aus Afghanistan im Frühjahr 1989 blockierten die Mudschaheddin eine Massenrückkehr

der Flüchtlinge, weil sie befürchteten, dies würde der noch an der Macht befindlichen kommunistischen Regierung in Kabul Legitimität verleihen. Erst mit dem Sturz der Regierung im April 1992 änderte sich dies und eine massive Rückkehrbewegung setzte ein. Doch mit einer zunehmenden Bekämpfung der verschiedenen Mudschaheddin-Gruppierungen untereinander und dem sich daraus entwickelnden Bürgerkrieg in Afghanistan kehrte sich dies bald in erneute Fluchtbewegungen um. Im trilateralen Repatriierungsabkommen zwischen Pakistan, der neuen afghanischen Regierung unter Burhanuddin Rabbani und dem UNHCR wurde 1993 eine zügige und vollständige Rückkehr der Geflüchteten vereinbart.

Afghanische Flüchtlinge wurden in Pakistan nun zunehmend als ökonomische Bürde wahrgenommen und in der Öffentlichkeit mitunter als Quelle von Kriminalität und Drogenhandel porträtiert. Die pakistanische Regierung antwortete auf den Druck der Straße im Jahr 1994 mit Grenzschließungen, um einen weiteren Zustrom afghanischer Flüchtlinge zu unterbinden. Nach der Einstellung der humanitären Hilfe durch UN-Organisationen am 30. September 1995 erlaubte die pakistanische Regierung afghanischen Flüchtlingen das Verlassen der Camps und Flüchtlingsdörfer, um sich in Pakistan landesweit Arbeit zu suchen. Viele migrierten in die Städte und gingen in den wachsenden urbanen Gemeinschaften auf.



Mit zunehmenden Geländegewinnen der Taliban wurden die von ihnen befriedeten Gebiete von der pakistanischen Regierung ab 1997 als sicher und für eine Rückkehr als geeignet eingestuft, ungeachtet einer sich ausweitenden humanitären Katastrophe infolge der schon 1995 einsetzenden jahrelangen Dürre und internationaler Sanktionen gegen die Taliban. So kehrten in den späten 1990er Jahren viele Flüchtlinge in eine unsichere Zukunft nach Afghanistan zurück. Millionen verblieben jedoch weiterhin in Pakistan.

Mit der ab Oktober 2001 erfolgten US-Intervention gegen die Taliban und al-Qaida stiegen die Flüchtlingszahlen in Pakistan erneut an. Nach der weitgehenden Befriedung Afghanistans durch die internationale Koalition gegen den Terrorismus begann mit Unterstützung der Vereinten Nationen im Jahr 2003 erneut ein Repatriierungsprogramm, das afghanische Flüchtlinge mit Transport und Nahrungsmittelhilfen bei der Rückkehr unterstützte. Obwohl zwischen 2002 und 2005 rund 3.050.000 afghanische Flüchtlinge (etwa 550.000 Familien) die Unterstützungsleistungen von UNHCR in Anspruch nahmen, leerten sich die Flüchtlingslager nicht im erwarteten Ausmaß, da viele nicht dauerhaft zurückkehrten (UNHCR 2006). Dies veranlasste die pakistanische Regierung zur Durchführung eines Flüchtlingszensus, um einen Überblick über die tatsächlich in Pakistan befindlichen Geflüchteten zu erlangen. Mehr als drei Millionen Afghanen wurden bei der Zählung Anfang 2005 erfasst. Von diesen registrierten sich bis 2007 rund 2,15 Millionen Personen. Fast zwei Drittel davon (64 Prozent oder 1,37 Millionen Personen) lebten in der damaligen North-West Frontier Province.

Im Jahr 2005 wurden die in den Stammesgebieten befindlichen Flüchtlingscamps aus Sicherheitsgründen geschlossen. Nur ein kleiner Teil der hier zuvor lebenden Familien kehrte daraufhin nach Afghanistan zurück. Die Mehrheit der Menschen ließ sich in unmittelbarer Nähe der ehemaligen Camps nieder, übersiedelte in Camps der North-West Frontier Province oder wanderte in die

Nach dem Sturz des Taliban-Regimes in Afghanistan durch eine internationale Koalition hofften viele Afghanen auf eine friedliche Zukunft und auf eine Rückkehr in ihr Heimatland. Oben: Im Jahr 2005 werden Frauen und Kinder am Stadtrand von Parachinar von Bussen erwartet und nach Afghanistan zurückgebracht. Rechts: Glückliche Rückkehr nach dem Abzug sowjetischer Truppen im Jahr 1989.






Der Krieg in Afghanistan hat sowohl dort als auch in den pakistanischen Stammesgebieten eine Generation hervorgebracht, die mit dem Konflikt aufgewachsen ist. Radikale Ideologien fielen hier auf fruchtbaren Boden. Jugendliche Mudschaheddin der Hezb-e Eslami im Jahr 1994.

pakistanischen Städte ab. Die Verschlechterung der Sicherheitslage in Afghanistan und ausbleibende Erfolge beim Wiederaufbau haben Afghanen bis heute von einer Rückkehr aus Pakistan abgehalten. Zudem sind ein Großteil der in Pakistan lebenden Afghanen Angehörige einer bereits in Pakistan geborenen zweiten oder dritten Generation, die das Heimatland ihrer Eltern oder Großeltern nur aus Erzählungen oder den Medien kennen. Ab 2009 stagnierten die Repatriierungen komplett. Stattdessen verzeichnete Pakistan neue Zuwanderungsbewegungen. Flüchtlinge wurden ab 2007 allerdings nicht mehr registriert und besaßen daher keinen legalen Status, der sie etwa vor Abschiebungen schützte. 2018 gab es erneut eine Registrierungsmöglichkeit für einen temporären Schutzstatus (Afghan Citizen Cards, ACC) seitens pakistanischer Behörden, für den sich 879.198 bis dato nicht dokumentierte Afghanen und Afghaninnen bewarben (IOM 2019).

2021 leben weiterhin mehr als drei Millionen Afghanen in Pakistan. Davon gehören 1,44 Millionen zu den bis 2007 von UNHCR registrierten Flüchtlingen, weitere fast 880.000 zählen zu den im Jahr 2018 durch die pakistanische Regierung Neudokumentierten und rund eine Million sind undokumentierte afghanische Flüchtlinge. 58,1 Prozent der von UNHCR in Pakistan registrierten Flüchtlinge lebten zum Jahresende 2020 in Khyber Pakhtunkhwa, die Merged Areas inbegriffen. Von diesen 834.000 Menschen lebten nur etwa 14.000 in den ehemaligen Stammesgebiete unter Bundesverwaltung (UNHCR 2021). Die Bewegungsfreiheit der Afghanen in Pakistan ist eng an geopolitische Rahmenbedingungen und das dynamische bilaterale Verhältnis zwischen Pakistan und Afghanistan sowie damit einhergehenden Grenzschließungen und -öffnungen verbunden. Während die Grenze zu Afghanistan in den 1980ern offen war und diese auch in den 1990er Jahren trotz zunehmender Regulierung äußerst durchlässig blieb, änderte sich die Situation mit der Zunahme extremistischer Bestrebungen in den Stammesgebieten ab 2005 grundlegend. Die Grenze wurde nun zunehmend kontrolliert und durch Grenzbefestigungen auch in Berggebieten geschlossen, um Rückzugsoperationen afghanischer Taliban und Grenzüberschreitungen der zwischen 2002 und 2007 aus diversen islamistischen Gruppierungen entstandenen pakistanischen Taliban (*Tehrik-e-Taliban Pakistan*) zu unterbinden.

Seit 2017 ist der Grenzübertritt am offiziellen Grenzübergang Torkham am Khyber-Pass nur noch mit Pass und Visum möglich. Gleichzeitig erschweren die über das vergangene Jahrzehnt hinweg errichteten Grenzzäune illegale Ein- und Ausreisen. Dies hat auf die grenzübergreifenden Netzwerke der in Pakistan lebenden Afghanen, aber auch für die pakistanische Grenzbevölkerung in den Stammesgebieten einen negativen Einfluss, da dadurch grenzüberschreitende Lebensentwürfe stark erschwert wurden (etwa Doppelhaushalte oder geteilte Familienverbände). Diese waren trotz der Durand-Linie bislang eine Normalität, denn viele Paschtunen beiderseits der Grenze teilen historische, kulturelle und familiäre Bindungen über diese Grenze hinweg. Grenzüberschreitender Handel, Heiraten, Verwandten- und Arztbesuche gehörten ebenso zum Alltag wie die Arbeitsmigration. Auch viele Geflüchtete reisten saisonal in befreite Gebiete Afghanistans, um dort ihr Land zu bestellen und ihren Anspruch darauf zu wahren.

## Fundamental-islamistische Gruppen im Aufwind

Im Jahr 2007 schlossen sich zahlreiche der in Pakistan bzw. den Stammesgebieten operierenden militanten Organisationen unter dem Namen *Tehrik-e-Taliban Pakistan* (TTP) zusammen. Zwischen diesen meist als „*pakistanische Taliban*“ bezeichneten Aufständischen und den afghanischen Taliban gibt es zwar bedeutende religiös-ideologische Übereinstimmungen, dennoch agieren beide unabhängig voneinander und unter eigener Führung.

Auch ist die *Tehrik-e-Taliban Pakistan* keine homogene Gruppierung. In ihrer ideologischen Ausrichtung, in ihrem Feindbild und auf operativer Ebene weisen die militanten Islamisten unter dem Dach der TTP starke Unterschiede auf. So wollen einige ausschließlich gegen die ausländischen Truppen in Afghanistan kämpfen, während andere den pakistanischen Staat zum Feind erklärt haben. Gemein ist den diversen Gruppen innerhalb der TTP, dass sie sich an der puristisch-traditionalistischen Richtung des neuzeitlichen sunnitischen Islams orientieren, insbesondere an der Deobandi-Bewegung. Sie lehnen sämtliche andere Glaubensströmungen ab, vor allem den Sufismus, die Ahmadiyya und alle Formen des schiitischen Islams. Auch die unter den Paschtunen verbreitete Heiligenverehrung

ist der TTP zuwider, und so wurden vor allem in den Jahren 2007-2014 unzählige Mausoleen und Schreine in der heutigen Provinz Khyber Pakhtunkhwa zerstört. Soziopolitisch speist sich die TTP-Bewegung aus den Marginalisierungserfahrungen der Bevölkerung der Stammesgebiete. Hier waren über Jahrzehnte nur sehr begrenzte Entwicklungsmöglichkeiten vorhanden und soziale Unsicherheit, fehlende Perspektiven und unzureichende Bildungsmöglichkeiten prägten das Leben. Diese Erfahrungen, gepaart mit US-Drohnenangriffen in den Stammesgebieten (nachgewiesen sind 199 Angriffe zwischen Januar 2011 und Januar 2019; Saeed et al. 2019), brachten extremistischen Gruppierungen stets Zulauf.

Die teilweise eng mit al-Qaida vernetzten Gruppierungen verübten bereits ab Ende 2001 Anschläge auf pakistanische Einrichtungen. Unter Führung des ersten „*Emirs*“ der TTP, des vor allem in Wasiristan operierenden Dschihadisten Baitullah Mehsud (ca. 1972-2009), nahmen die Anschläge ab 2007 dramatisch zu. Sie richteten sich gegen Schulen, Hotels, Krankenstationen, Kirchen, Veranstaltungen, Regierungskonvois, Polizeistationen und gegen Moscheen und Heiligtümer anderer muslimischer Glaubensrichtungen. Bis 2008/2009 versuchte die Armeeführung die militanten Kräfte vor allem über lokale Friedensabkommen einzuhegen. Dabei nutzte sie die bekannte Strategie, einzelne Stämme im Gegenzug für finanzielle und wirtschaftliche Unterstützung und lokale Infrastrukturprojekte zur Loyalität zu verpflichten. Die Stämme stellten dann selbst eigene paramilitärische Einheiten (*Lashkar*) zur Unterstützung der regulären Streitkräfte auf oder verhielten sich zumindest neutral. In dieser Zeit untergrub die TTP gezielt die Macht der Stammesführer in den Federally Administered Tribal Areas und duldete diese nur, wenn sie sich ihren religiösen und politischen Vorstellungen unterordneten. Mehrere hundert Stammesführer, die sich diesem Druck nicht beugen wollten, sind Mordanschlägen der pakistanischen Taliban zum Opfer gefallen (Farooq et al. 2020). Manche Quellen sprechen sogar von bis zu 1.500 Stammesältesten (Kakar 2014). Auch die paschtunisch-nationalistische Awami National Party (ANP), die sich als Nachfolgerin der Khudai Khidmatgar-Befreiungsbewegung der Kolonialzeit versteht, stellte sich offen gegen die pakistanischen Taliban. Eine Reihe ihrer Aktivisten wurde in der Folge gezielt von der TTP ermordet. Nach und nach baute die *Tehrik-e-Taliban Pakistan* in einigen Regionen der Stammesgebiete quasi staatliche Strukturen auf, übernahm die Rechtsprechung, bedrohte und erpresste Geschäftsleute und verbot Mädchen den Schulbesuch. Ihre Vorstellungen von Recht und Ordnung setzte sie mit Gewalt durch. Weder die militärischen Operationen der pakistanischen Armee (ab 2009 Operation *Rah-e-Nijat* – „Pfad der Erlösung“) noch die der US-Streitkräfte konnten die Macht der pakistanischen Taliban zunächst brechen. Eine steigende Zahl von Opfern unter der Zivilbevölkerung, die diese Militärkampagnen verursachten, bescherte den extremistischen Gruppierungen weiteren Zulauf.



Nach dem Anschlag auf den Flughafen von Karatschi im Juni 2014 gingen die pakistanischen Streitkräfte mit der Großoffensive *Zarb-e-Azb* („Scharf und Schneidend“) gegen die TTP und andere dschihadistische Gruppierungen vor. Der Fokus dieser Kampagne lag auf Nordwasiristan, von wo ab Oktober 2014 geschätzt 450,000 Personen flüchteten (Kassim 2014). Die Operation gilt als Erfolg, da es gelang, die militanten Netzwerke der TTP sowie jene der



Spuren gewaltsam ausgetragener Konflikte: Bewaffnete Stammesangehörige bei einer politischen Veranstaltung in Anyat Kali im Bajaur Distrikt.



Fluchtbewegung aus den Stammesgebieten im Jahr 2014 als Folge der gegen die pakistanischen Taliban gerichteten Militäroperation *Zarb-e-Azb*.

bislang in den Stammesgebieten geduldeten ausländischen militanten Gruppierungen weitgehend zurückzudrängen. Zu letzteren zählte etwa das afghanische Haqqani-Netzwerk, die Islamische Bewegung Usbekistans oder die Uighurische Islamische Bewegung Ost-Turkistans (siehe z.B. McNally & Weinbaum 2016 oder Ghazanfar 2016). Zudem konnten im Rahmen der Militäroperation die Transitstrecke über den Khyber-Pass nach Afghanistan gesichert werden, welche zuvor zahllosen Angriffen ausgesetzt war. Zwar wurden nicht alle Anführer gefasst – einige zogen sich mit ihrer Gefolgschaft nach Afghanistan oder in andere Regionen der Federally Administered Tribal Areas zurück – doch die Stammesgebiete galten fortan als weitgehend befriedet und die Zahl der Terroranschläge auf pakistanischem Territorium ist seitdem stark zurückgegangen. Der Preis dafür war die Vertreibung von hunderttausenden Menschen aus den Stammesgebieten. Im Bericht des FATA-Reformkomitees wird 2016 von 60.000 getöteten Soldaten und Zivilisten gesprochen. Die Kosten des Konflikts werden mit 118 Milliarden US-Dollar beziffert (Government of Pakistan 2016). Nach einer erneuten Zunahme von Terroranschlägen im Jahr 2017 geht Pakistan im Rahmen der bis heute andauernden Militäroperation *Radd-ul-Fasaad* („Beseitigung der Zwietracht“) landesweit auch gegen terroristische Schläferzellen vor, um so nach eigener Aussage die Erfolge von *Zarb-e-Azb* zu konsolidieren und die Stabilität des Landes langfristig zu sichern.

Öffentlich zugängliche Statistiken zu Todesopfern bewaffneter Auseinandersetzungen in Pakistan geben einen vagen Eindruck von der Intensität der Kämpfe zwischen Armee und militanten Islamisten. Diese Zahlen bilden aber wohl nicht das ganze Ausmaß des Konflikts ab. So wurden im Jahr 2010 rund 75Prozent der Opfer bewaffneter Auseinandersetzungen in Pakistan allein in FATA registriert (6.044 Personen) – in einem Gebiet also, in dem mit seinen etwa 5 Millionen Einwohnern nur rund 2,3 Prozent der Bevölkerung des Landes leben. Im Jahr 2015 waren in FATA immer noch 54 Prozent der landesweiten Todesopfer bewaffneter Auseinandersetzungen zu beklagen (2.470 Personen). Zwar sank die Zahl der Todesopfer im ehemaligen FATA (zu diesem Zeitpunk schon „*Merged Areas*“ genannt) bis zum Jahr 2019 auf 293, doch stand diese Zahl noch immer für 25 Prozent der landesweit in bewaffneten Auseinandersetzungen Getöteten (Österr. Rotes Kreuz 2020, siehe Tabelle rechts). Die Entwicklung der Opferzahlen kann als Beleg für den Erfolg der Armee bei der weitgehenden Befriedung der Region gewertet werden.

Dennoch existierten Taliban-Verbände weiter. Vor allem von ihren Rückzugsgebieten in Nord- und Südwasiristan aus verüben sie auch heute noch punktuell Anschläge im gesamten Land, gleichwohl in einem weit geringeren Ausmaß als zuvor. Die Anschläge der Extremisten richten sich explizit auch gegen Entwicklungsbemühungen und die Frauenförderung nicht-staatlicher Träger. So wurden etwa im Februar 2021 in Nordwasiristan vier Mitarbeiterinnen einer pakistanischen NGO ermordet, weil sie Fortbildungskurse für Frauen anboten. Im Juli 2021 wurde im Ort Haider Khel in Nordwasiristan eine Handgranate während der Abschlussprüfungen in eine Mädchenoberschule geworfen. Im Monat zuvor sandte das zur TTP gehörende „Islamische Emirat Wasiristan“ ein Drohschreiben an diverse Entwicklungsorganisationen. Darin wurden Männer aufgefordert, ihre Frauen nicht länger für Polioimpfkampagnen und dergleichen nach Wasiristan zu senden, sonst würden die Ehemänner bald „*nichts als Bedauern empfinden*“. Den Mord an den vier Frauen im Frühjahr 2021 nannten die Verfasser ein „*Exempel für jedermann*“. Nationale Entwicklungsbemühungen sowie die internationale Entwicklungszusammenarbeit stellt dies vor ein Dilemma.

## Anzahl der gemeldeten Todesopfer bewaffneter Auseinandersetzungen

| **Todesopfer** | **2010** | **2015** | **2019** |
|---|---|---|---|
| Gilgit-Baltistan | 2 | 0 | 3 |
| Asad Kaschmir | 8 | 14 | 125 |
| Federal Capital Territory (Islamabad) | 25 | 6 | 6 |
| Khyber Pakhtunkhwa (ohne Merged Areas) | 954 | 300 | 136 |
| **FATA/Merged Areas** | **6.044** | **2.470** | **293** |
| Punjab | 340 | 293 | 177 |
| Belutschistan | 299 | 782 | 243 |
| Sindh | 416 | 683 | 174 |
| **Gesamt** | **8.088** | **4.548** | **1.157** |
| Anteil FATA/Merged Areas | 74,7% | 54,3% | 25,3% |

Quelle: Österr. Rotes Kreuz (OeRK)/Austrian Centre for Country of Origin and Asylum Research and Documentation (ACCORD). Auf Grundlage des Armed Conflict Location & Event Data Projekts (ACLED).

## Binnenvertriebene

Anschläge, gezielte Ermordungen, die Drangsalierung der Zivilbevölkerung durch islamistische Gruppierungen sowie militärische Operationen haben tiefe Spuren in den Stammesgebieten hinterlassen. Ausgelöst durch die Militäroffensive *Zarb-e-Azb* waren nach Schätzung von UNDP Ende des Jahres 2014 über zwei Millionen Menschen auf der Flucht im eigenen Land. Rund 70 Prozent von ihnen waren Frauen und Kinder. Viele Dörfer und Kleinstädte wurden verwüstet, so etwa Miranshah oder Mir Ali in Nordwasiristan. Wasserleitungen, Straßen, Schulen und Gesundheitseinrichtungen wurden zerstört. Viele Familien hatten Tote zu beklagen. Der Verlust von Arbeit und Einkommen wie auch die Einschränkungen durch Ausgangssperren und unzählige Checkpoints erschwerten das Leben dieser Menschen. Hinzu kam eine Reihe von Naturkatastrophen, die vielen Menschen die Lebensgrundlage raubten. So hatte etwa das schwere Erdbeben vom Oktober 2015 besonders die Bergregionen der Provinz Khyber Pakhtunkhwa und die Stammesgebiete getroffen. Heftige Niederschläge im April 2016 schwemmten vielerorts Häuser fort und lösten Erdrutsche aus. Zudem kam es in den letzten Jahren immer wieder zu schwerwiegenden Dürren. Nur etwa fünf Prozent der pakistanischen Binnenflüchtlinge kamen in den von der pakistanischen Regierung bereitgestellten Lagern unter. Der weitaus größte Teil war auf sich allein gestellt und lebt teils bis heute in prekären Verhältnissen und ohne adäquaten Zugang zu Bildung. In ihren angestammten Gebieten lebten diese Menschen meist von der Subsistenzwirtschaft und verfügten über keinerlei Rücklagen. In den Aufnahmegemeinden der Provinz Khyber Pakhtunkhwa, wo viele Binnenflüchtlinge eine Zuflucht fanden, gab es für sie kaum Beschäftigungsmöglichkeiten und die lokale Bevölkerung empfand die Zugezogenen als Belastung und als Konkurrenz im Ringen um Zugang zu den ohnehin begrenzten Ressourcen wie Wasser, Arbeitsplätze, Bildung und Gesundheitsversorgung. Mitte 2015 betrug die Zahl der Binnenvertriebenen noch 1,56 Millionen (UNDP 2020).

Die Rückkehr der Binnenflüchtlinge wurde vom FATA-Sekretariat im Jahr 2015 mit einer Wiederaufbaustrategie verbunden. Sie beinhaltete die Rehabilitierung der physischen Infrastruktur, Stärkung von Recht und Ordnung, Ausweitung der staatlichen Dienstleistungen, Wiederbelebung und Stärkung der Wirtschaft, des sozialen Zusammenhalts sowie friedenstiftende Maßnahmen. Bis 2018 war der Wiederaufbau jedoch kaum vorangekommen. Zerstörte Infrastruktur und Behausungen, fehlende Dienstleistungen wie Zugang zu Trinkwasser, Elektrizität, Schulen und Gesundheitseinrichtungen hat viele Rückkehrende veranlasst, ihre Herkunftsorte erneut zu verlassen. 2017 betrug die Zahl der aufgrund von Militäroperationen gegen militante Gruppen in den Stammesgebieten vertriebenen Menschen noch 249.000 (IOM 2019). Nach Daten der Khyber Pakhtunkhwa Disaster Management Authority war diese Zahl bis 2020 auf 104,000 Binnenvertriebene zurückgegangen (IDMC 2021). Zu ihrer Unterstützung, Rückführung und Reintegration, hat das BMZ mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Union im Jahr 2017 das Programm „Aid to Uprooted People“ ins Leben gerufen. Durch die GIZ wird das von der Europäischen Union mit 4 Millionen Euro ausgestattete Vorhaben in der Provinz Khyber Pakhtunkhwa einschließlich der Stammesgebiete umgesetzt. Ziel ist unter anderem die Rehabilitierung zerstörter Infrastruktur und eine Verbesserung staatlicher Dienstleistungen.



Wiederaufbau durch die Armee: Der Miranshah Market Complex mit seinen 42 Gebäuden und rund 1.300 Geschäften in Nordwasiristan.



Mit dem Ende der Militäroperationen dehnte die Provinzregierung von Khyber Pakhtunkhwa ihren „Billion Tree Tsunami“ im Jahr 2014 auch auf die Stammesgebiete aus, um der globalen Erwärmung entgegenzuwirken. Schüler beim Pflanzen von Setzlingen im Halim Zai Tehsil, Mohmand Distrikt.

## „Winning Hearts and Minds“

Den Militäroffensiven gegen die TTP und andere extremistische Gruppen folgte ein großangelegtes Wiederaufbauprogramm der pakistanischen Streitkräfte, welches unter dem Slogan „*Winning Hearts and Minds*“ (WHAM) in den Stammesgebieten und in der Region Swat umgesetzt wurde. Von Armeevertretern wird es als „*strategische Militärinitiative mittels Soft Power*“ beschrieben (Salik 2021). WHAM beinhaltete Investitionen in die Infrastruktur und Ausbildungsinitiativen. Begleitet wurden diese von Deradikalisierungsprogrammen, einer Polio-Impfkampagne, sowie zahlreichen Sport- und Kulturveranstaltungen. Die mit rund 1,1 Milliarden US-Dollar bezifferten Projekte wurden unter anderem von den USA, den Vereinigten Arabischen Emiraten und Saudi-Arabien gefördert. Bis Juni 2021 wurden 213 Sozial- und Wohlfahrtsprojekte und 257 Infrastrukturprojekte umgesetzt. Dazu zählen der Ausbau der Trinkwasserversorgung und die Wiederherstellung von Bewässerungssystemen. Ein Herzstück war der Bau des Gomal Zam Dams in Südwasiristan mit einem Kanalnetzwerk von 260 Kilometern Länge, mit welchem 25.000 Hektar Land bewässert und 2.500 Haushalte mit Strom versorgt werden. Zur Förderung von Transport und Handel wurden Straßen, Brücken, Tunnel und Märkte gebaut oder rehabilitiert. Darunter ist auch der Miran Shah Market Complex mit seinen 42 Gebäuden und Platz für rund 1.300 Geschäfte. Er wurde durch die *45th Engineer Division* der pakistanischen Armee vor Rückkehr der aus der Stadt geflüchteten Bewohner fertiggestellt. Auch viele der gezielt von militanten Islamisten zerstörten Schulen wurden nun wiederaufgebaut und ein Deradikalisierungsprogramm mit Namen “*Journey from Darkness to Light*“ (Reise aus der Dunkelheit zum Licht) auf den Weg gebracht. Dieses führt Kinder und Jugendliche, die von den Extremisten zu Selbstmordattentätern ausgebildet worden sind, ins Gemeindeleben zurück. Vielerorts entstanden auch Berufsbildungszentren und Kadettenanstalten, so etwa in Südwasiristan das Cadet College Wana. Im Jahr 2015 veranstaltete die Armee erstmals die “*Tour de Mohmand*”, ein 66 Kilometer langes Fahrradrennen durch die Berge der Mohmand Agency, an welchem mehr als 70 Rennfahrer teilnahmen. Es findet seitdem regelmäßig statt. Im August 2017 wurden zur Feier des pakistanischen Unabhängigkeitstages zusammen mit dem Zivilen FATA-Sekretariat die „*Peace Games*“ veranstaltet. Quer durch die Stammesgebiete wurden Ringkämpfe, Langstreckenläufe, Eselskarrenrennen, Cricketspiele sowie Fußball- und Volleyballturniere durchgeführt. Zur Sportförderung wurden inzwischen 17 Stadien errichtet, darunter das nach dem pakistanisch-paschtunischen Cricketstar Younis Khan benannte Stadium in Miranshah.



## Die FATA-Reformbewegung

Unter der Regierung von Pervez Musharraf zeichneten sich seit der Jahrtausendwende zaghafte Anfänge für einen politischen Wandel zur Reform des FATA-Sonderterritoriums ab. 2002 wurde das rechtliche Rahmenwerk für die Stärkung von Lokalverwaltungen auf die Stammesgebiete ausgedehnt (*Local Governance Ordinance* von 2001) und es war vorgesehen, eine demokratische Kommunalverwaltung

Auch die Armee treibt die Bildung in den Stammesgebieten voran, wie hier am Mamad Gat Cadet College im Mohmand Distrikt. Statue eines Schülers zwischen Tradition und Moderne.



Friedensspiele der Armee im Jahr 2015 als Teil der Initiative „Winning Hearts and Minds“:
Langstreckenlauf, Eselkarrenrennen und „Tour de Mohmand“ per Fahrrad.




Kabbadi, ein traditioneller Mannschaftssport mit zwei Teams von je sieben Spielern.
Das von der Armee geförderte Mohmand Sports Festival im Dorf Chanda, Halim Zai Tehsil.




Der Ausbau staatlicher Dienstleistungen in den Stammesgebieten schreitet seit dem FATA-Merger langsam voran: Wartende Frauen vor dem Tor des Gesundheitszentrums in Danishkol im Pandyali Tehsil, Mohmand Distrikt.

auf drei institutionellen Ebenen zu schaffen: den Gemeinderat (Union Council), einen Rat auf Kreisebene (Tehsil-Rat) sowie einen Agency-Rat (Agency Council). Der Plan der Regierung, Kommunen auf lokaler Ebene zu ermächtigen, ihre Entwicklungsbelange mitzubestimmen, erfuhr jedoch sowohl unter den Stammeseliten, den Political Agents als auch unter Interessenvertretern außerhalb der Federally Administered Tribal Areas ein gemischtes Echo. Das Alternativmodell zur lokalen Entwicklung und Mitbestimmung sah die Gründung eines FATA-Sekretariats und die Einführung von Räten lediglich auf Agency-Ebene vor. Ein solches **FATA-Sekretariat** wurde als neue zentrale Planungsbehörde dann auch 2002 gegründet, um die Entwicklungsplanung in den Stammesgebieten strategischer und effektiver als zuvor voranzutreiben und Pakistan im Sinne von Pervez Musharrafs auch in FATA zu einem „*Champion of Development*“ zu machen. Reformkräfte innerhalb der Federally Administered Tribal Areas sprachen sich jedoch gegen die Schaffung von Agency Councils aus. Für sie war absehbar, dass diese Institution - in ihrer Zusammensetzung nicht von der breiten Bevölkerung bestimmt - das undemokratische, korrupte System nur verstärken würde. Trotzdem wurden 2005 einmalig Agency Councils für eine dreijährige Amtszeit konstituiert (International Crisis Group 2006). 70 Prozent der Ratsmitglieder wurden in Dschirgas durch die Stämme nominiert, 30 Prozent durch den Political Agent einer jeden Agency benannt. Die Mitglieder rekrutierten sich aus Stammesältesten, Vertretern religiöser Institutionen, Technokraten, Frauen und Minderheitenvertretern. Unter den 397 Ratsmitgliedern waren lediglich 19 Frauen. Diesen Räten wurden jedoch nicht dieselben Befugnisse und Ressourcen zugesprochen wie den lokalen Mitbestimmungsgremien außerhalb der Stammesgebiete. Da sie lediglich beratende Funktion ohne ein wirkliches Verwaltungsmandat hatten, scheiterten die Agency Councils darin, die Situation der Bevölkerung merklich zu verbessern. Zudem wurden die Mitglieder der Agency Councils in den Stammesgebieten weniger als ehrliche Vertreterinnen und Vertreter von Gemeindeinteressen wahrgenommen, sondern als willige Durchführungsorgane staatlicher Interessen. So waren die Agency Councils bereits im Jahr 2008 nach nur einer Amtszeit am Ende. Neuwahlen wurden nicht mehr angesetzt, zumal ihr Initiator Musharraf 2008 zurücktrat.




2012 erfolgte ein neuer Anlauf zur Bildung lokaler Mitbestimmungs- und Verwaltungsstrukturen. Diesmal sollten 14 *Municipal Committees* in den urbanen Zentren der Stammesgebiete geschaffen werden, von welchen jedoch nur vier solcher Stadträte in Parachinar, Sadda (beide liegen in der Kurram Agency), Miranshah (Nordwasiristan) und Khar (Bajaur) eingerichtet wurden. Ihre Bilanz war ernüchternd, insbesondere weil ihnen keine ausreichenden finanziellen Mittel für lokale Verwaltungsinitiativen zur Verfügung gestellt wurden (Government of Pakistan 2016, GIZ 2019c). Bereits 2005 rief die pakistanische Regierung ein FATA-Reformkomitee ins Leben. Es stand unter der Leitung des damaligen Gouverneurs der North-West Frontier Province Imtiaz Sahibzada und bestand aus den seit 1997 gewählten Parlamentariern der Stammesgebiete, Beamten, Anwälten, Journalisten und Stammesvertretern. Dieses Reformkomitee erarbeitete Empfehlungen, die für die Gründung eines sogenannten „**Zivilen FATA-Sekretariats**“ im Jahr 2006 ausschlaggebend waren. Dieses Sekretariat, ein Verwaltungsapparat für die Stammesgebiete, wurde mit einem eigenen Entwicklungsbudget

**Das Zivile FATA-Sekretariat versorgte die Bevölkerung der Stammesgebiete schon vor der Zusammenlegung mit der Provinz Khyber Pakhtunkhwa mit Trinkwasser, doch konnte aufgrund von Personal- und Finanzengpässen nur ein kleiner Teil der Menschen von dieser Dienstleistung profitieren.**

ausgestattet. Verwaltungsleiter des FATA-Sekretariats wurde ein „Ergänzender Staatssekretär“ (*Additional Chief Secretary*), der mehreren Fachabteilungen vorstand. Darunter waren etwa eine Finanzabteilung, ein Law & Order Department und ein Social Sector Department (siehe Abbildung zum Organisationsaufbau auf Seite 182). Die Schaffung des Zivilen FATA-Sekretariats als eigenständige, zentralisierte Behörde unterstrich erneut den Willen der Regierung zu Veränderungen in den Stammesgebieten. Ebenfalls im Jahr 2006 wurde ein FATA-Sozialentwicklungsprogramm für die Dekade 2006-2015 aufgelegt. Damit sollte der Entwicklungsrückstand der Stammesgebiete durch wirtschaftliche Maßnahmen, Bildung und Selbstverwaltung gemindert werden und die Region an das Entwicklungsniveau der pakistanischen Provinzen herangeführt werden. Die Umsetzung blieb jedoch hinter den Erwartungen zurück. Zum einen erlaubte die schwierige Sicherheitslage mit dem Aufkommen der *Tehrik-e-Taliban Pakistan* und den Militäroperationen keine umfassende Implementierung, zum anderen gab es institutionelle Defizite (Government of Pakistan 2016). Allein die FATA Katastrophenschutzbehörde nahm nach ihrer Gründung im Jahr 2008 erfolgreich Fahrt auf.



Studierende der Universität Peschawar beim Interview mit einem Behördenvertreter des Zivilen FATA Sekretariats. Auf lokaler Ebene waren vor der Zusammenlegung der Stammesgebiete mit der Provinz Khyber Pakhtunkhwa nur wenig personelle und finanzielle Mittel für die Entwicklung der Region verfügbar.

Ein 2005 einberufenes Reformkomitee für die Frontier Crimes Regulation erhielt den Auftrag, in öffentlichen Anhörungen und Beratungen in den Stammesgebieten Anpassungen im rechtlichen Rahmenwerk dieses aus der Kolonialzeit übernommenen Rechtssystems mit seinen drakonischen Strafen zu erarbeiten. Die novellierte Frontier Crimes Regulation trat 2011 in Kraft. Sie regelte, dass Frauen, Kinder und alte Menschen fortan von Kollektivbestrafung und in deren Rahmen veranlassten Verhaftungen ausgenommen werden. Das Prinzip der Sippenhaft wurde damit abgeschafft. Überdies wurde es Stammesangehörigen durch die Einrichtung eines sogenannten FATA-Tribunals erstmals ermöglicht, Rechtsurteile anzufechten und in einer zweiten Instanz unabhängig überprüfen zu lassen. Die Ausweitung des pakistanischen Parteiengesetzes von 2002 auf die Stammesgebiete bedeutete, dass mit dem Jahr 2011 politische Parteien erstmals legal in den Stammesgebieten Kandidaten oder Kandidatinnen für den Wahlkampf aufstellen und Wähler und Wählerinnen in den Federally Administered Tribal Areas parteienbasiert abstimmen konnten. Trotzdem änderte dieses Gesetz nichts an der legislativen Machtlosigkeit der FATA-Parlamentarier infolge von Verfassungsartikel 247 (1973). Der Artikel besagt, dass FATA-Abgeordnete zwar an Gesetzgebungsprozessen mitwirken können, diese Gesetze aber für die Stammesgebiete keine Gültigkeit besitzen, genauso wie auch die Zuständigkeiten des Obersten Gerichts (*Supreme Court*) und des Oberlandesgerichts (*High Court*) in Peschawar nicht in die Stammesgebiete reichten.

Auf nationaler Ebene wurde nun zunehmend die Idee einer Eingliederung der Federally Administered Tribal Areas in das gesamtpakistanische Regierungs- und Verwaltungssystem unter dem Stichwort „Mainstreaming FATA“ diskutiert und von Reformkräften innerhalb wie außerhalb der Stammesgebiete, von Menschenrechtsorganisationen und zivilgesellschaftlichen Gruppen popularisiert. Zu den ab 2009 unter Führung eines parteiunabhängigen FATA-Rats diskutierten Zukunftsvisionen für die Stammesgebiete zählte die Umwandlung der Federally Administered Tribal Areas in eine sechste pakistanische Provinz oder in ein

autonomes Gebiet nach dem Vorbild Gilgit-Baltistans. Alternativ wurde die Eingliederung der Stammesgebiete in die North-West Frontier Province erwogen (seit 2010 in Khyber Pakhtunkhwa umbenannt). Die dort gut organisierte, paschtunische Awami National Party (ANP) war ein starker Befürworter dieser Option. In den Folgejahren wurde die zunehmende Reformnotwendigkeit des FATA-Status von allen Seiten, insbesondere von der Pakistan Peoples Party, der Pakistan Muslim League, der Pakistan Tehrik-e-Insaaf sowie von zivilgesellschaftlichen Reformkräften in den Stammesgebieten und in Gesamtpakistan bekräftigt, jedoch ohne greifbares Ergebnis.

## Genese des FATA-Reformgesetzes 2018

Es dauerte noch ein Jahrzehnt, bis die Regierung von Premierminister Nawaz Sharif die Eingliederung der Stammesgebiete in die Privinz Khyber Pakhtunkhwa im Mai 2018 politisch beschlussfähig machte. Grundlage waren die Empfehlungen einer 2015 neu eingesetzten FATA-Reformkommission, deren Bericht umfangreiche Konsultationen mit verschiedenen Interessengruppen auch in den Stammesgebieten vorausgingen. Dabei untersuchte die Kommission **vier Optionen zur Änderung des Status Quo der Stammesgebiete** und stellte diese zur Debatte: (1) lediglich geringfügige, rechtlich-administrative Reformen und stärkere Entwicklungsbemühungen, (2) Schaffung eines FATA-Rates nach dem Vorbild der Autonomieverwaltung in Gilgit-Baltistan, (3) FATA als sechste Provinz Pakistans und (4) Eingliederung der Region in die Provinz Khyber Pakhtunkhwa. Im Rahmen ihrer Konsultationen dokumentierte die Kommission vornehmlich unter den Gebildeten, unter Geschäftsleuten, zivilgesellschaftlichen Kräften und der politisch aktiven Bevölkerung der Stammesgebiete Sympathien für eine Zusammenlegung dieser mit der angrenzenden Provinz Khyber Pakhtunkhwa. Die Mehrheit der Stammesführer – mit Ausnahme der Stammesvertreter von Kurram, Bajaur und der Frontier Region Peschawar – sprach sich in den Konsultationen jedoch für die Beibehaltung des bisherigen Status als Sonderterritorium aus. Sie fürchteten eine Erosion althergebrachter Institutionen, so etwa von Gewohnheitsrecht und Stammesversammlung, die einen festen Bestandteil ihrer Identität als paschtunische Stämme bildeten (Government of Pakistan 2016). Die FATA-Reformkommission erörterte in ihrem Bericht von 2016, was zum damaligen Zeitpunkt für und was gegen die Eingliederung in die Provinz Khyber Pakhtunkhwa sprach. So wurde aufgezeigt, dass eine Vernetzung der Infrastruktur zwischen den Stammesgebieten und der Provinz Khyber Pakhtunkhwa de facto bereits Realität sei und dass die sozialen, kulturellen und ethnischen Bindungen der Stammesbevölkerung mit der Bevölkerung angrenzender „Settled Districts" von Khyber Pakhtunkhwa teilweise weit ausgeprägter seien als mit den Bewohnern anderer Tribal Agencies und Frontier Regions. Gegen die Eingliederung sprach die Ungewissheit, ob die Provinzregierung von Khyber Pakhtunkhwa überhaupt in der Lage wäre, die notwendigen Gelder für die sozio-ökonomische Entwicklung der Stammesgebiete aufzubringen. Dies auch, weil Stammesvertreter Nord- und Südwasiristans umfangreiche Wiederaufbaumaßnahmen der zerstörten Infrastruktur in ihren Distrikten verlangten, bevor sie politischen Reformen zustimmen würden. Weiterhin wurde die „tribale Mentalität" der Stammesvertreter als Hürde gesehen, da Stammesälteste das Gewohnheitsrecht trotz diskriminierender Praktiken etwa gegenüber Frauen beizubehalten gedachten. Überdies teilten sie die Wahrnehmung der Kommission nicht, dass das traditionelle System der Stammesversammlung und deren Form der Entscheidungs- und Urteilsfindung mittlerweile korrumpiert und ausgehöhlt sei.



Das FATA-Entwicklungsprogramm förderte Kurse zu Entwicklungsjournalismus an der Universität Peschawar.
Befragung der Bevölkerung durch Studierende zur Zufriedenheit mit staatlichen Dienstleistungen.




Im Jahr 2017 wurde das Polizeigesetz von Khyber Pakhtunkhwa auf die Stammesgebiete ausgeweitet. Es sah die Eingliederung der noch in der Kolonialzeit gegründeten Stammesmilizen der Khasadars und Levies in die regulären Polizeikräfte vor. Im Februar 2022 wurde diese Integration abgeschlossen.

Die Kommission war sich darüber im Klaren, dass Maliks keinesfalls freiwillig auf ihre Privilegien verzichten würden, die sie dank dem Sonderstatus der Stammesgebiete bislang genossen und damit eine wesentliche Hürde für einen erfolgreichen Reformprozess darstellten. Zusammenfassend wurde von der FATA-Reformkommission jedoch konstatiert, dass die Vorteile, welche eine Zusammenlegung mit sich bringen würde, mögliche Nachteile bei weitem überträfen.

Die Reformkommission empfahl eine Übergangsperiode von fünf Jahren. Während dieser sollte der Verfassungsartikel 247, der die legislative und rechtliche Macht der FATA-Bewohner beschnitt (siehe oben), weiterhin Gültigkeit haben. Eine graduelle Umstellung der Regierungsform und -praktiken in den Bereichen Sicherheit (Umwandlung der Khasadars und Levies in reguläre Polizeikräfte), Administration (Aufbau sektoraler Behörden), Kommunalverwaltung (Wahlen für lokale Verwaltungs- und Mitbestimmungsgremien) und wirtschaftliche Entwicklung sollte die Nachhaltigkeit eines friedlichen Übergangs sicherstellen. Für die fünfjährige Übergangsperiode bis 2023 war überdies die vollständige Rückführung der Binnenvertriebenen vorgesehen.

Das FATA-Reformkomitee wies in seinem Bericht auch darauf hin, wie wichtig die progressive Eingliederung der Stammesgebiete in die regulären Sicherheitsstrukturen sei, sollte der Sonderstatus der Region abgeschafft werden. Ansonsten drohe nach Abzug der Armee ein Sicherheitsvakuum, welches leicht durch anti-staatliche Kräfte ausgefüllt werden könne (Government of Pakistan 2016). Nur im Rahmen einer vollständigen Integration und durch eine Durchdringung der Stammesgebiete mit Institutionen des pakistanischen Staates könne die Verantwortung für die Gewährleistung der Sicherheit künftig an reguläre Polizei- und Sicherheitskräfte der Provinzverwaltung übergehen.

Im März 2017 kündigte die Regierung an, den Empfehlungen der Reformkommission folgen zu wollen und die Stammesgebiete mit der Provinz Khyber Pakhtunkhwa zu vereinen. Am 24. Mai 2018 stimmte die Nationalversammlung für das FATA-Reformgesetz und am 31. Mai 2018 wurde dieses von Staatspräsident Mamnoon Hussain unterzeichnet. Das Gesetz nahm die Idee eines graduellen Übergangs jedoch nicht auf, sah aber mehrere „Meilensteine“ für Reformschritte vor. Der rechtliche Sonderstatus der Stammesgebiete unter Bundesverwaltung (zuvor geregelt durch Artikel 247 der Verfassung) wurde im Rahmen von Pakistans 25. Verfassungsänderung abgeschafft und die eingegliederten Gebiete folglich der Legislative und Judikative Pakistans und der Provinz Khyber Pakhtunkhwa unterstellt. Dies bedeutete eine Ausweitung der Gerichtsbarkeit des nationalen Obersten Bundesgerichts und des Obersten Provinzgerichts in Peschawar auf die ehemaligen Gebiete unter Bundesverwaltung. Das Polizeigesetz der Provinz Khyber Pakhtunkhwa von 2017 wurde nun ebenfalls auf die Stammesgebiete ausgeweitet und sah die Eingliederung der noch in der Kolonialzeit gegründeten paramilitärischen Milizen (Khasadars und Levies) in die regulären Polizeikräfte vor. Innerhalb eines halben Jahres sollten die Bewohner der ehemaligen Stammesgebiete ihre Kommunalvertreter in Lokalwahlen und innerhalb eines Jahres ihre Delegierten für das Provinzparlament wählen. Mit erheblichen Verzögerungen, auch bedingt durch die COVID-19-Pandemie, konnte dieses Vorhaben bis März 2022 umgesetzt werden.



**Der Verabschiedung des FATA-Reformgesetzes ging ein intensiver Konsultationsprozess zwischen der pakistanischen Regierung und verschiedenen Interessengruppen in den Stammesgebieten voraus.**


Die Federally Administered Tribal Areas (FATA) vor ihrer Eingliederung in die Provinz Khyber Pakhtunkhwa (2018)
Khyber
Tribal Agency
Bannu
Frontier Region
Grenze der Stammesgebiete
Provinzgrenze
Landesgrenze
Tadschikistan
Gilgit-Baltistan
Chitral
Indus
Afghanistan
Khyber Pakhtunkhwa
Asadabad
Bajaur
Kabul
Mohmand
Dschalalabad
Peschawar
Landi Kotal
Khyber
Parachinar
Peschawar
Orakzai
Kohat
Kurram
Kohat
Islamabad
Gardez
Asad Kaschmir
Bannu
Miranshah
Bannu
Nordwasiristan
Indus
Razmak
Lakki Marwat
Jhelam
Tank
Pakistan
Südwasiristan
Jandola
Wana
Chenab
D.I. Khan
Punjab
Ravi
Belutschistan
0
50
100 km

## Eingliederung der Stammesgebiete in die Provinz Khyber Pakhtunkhwa

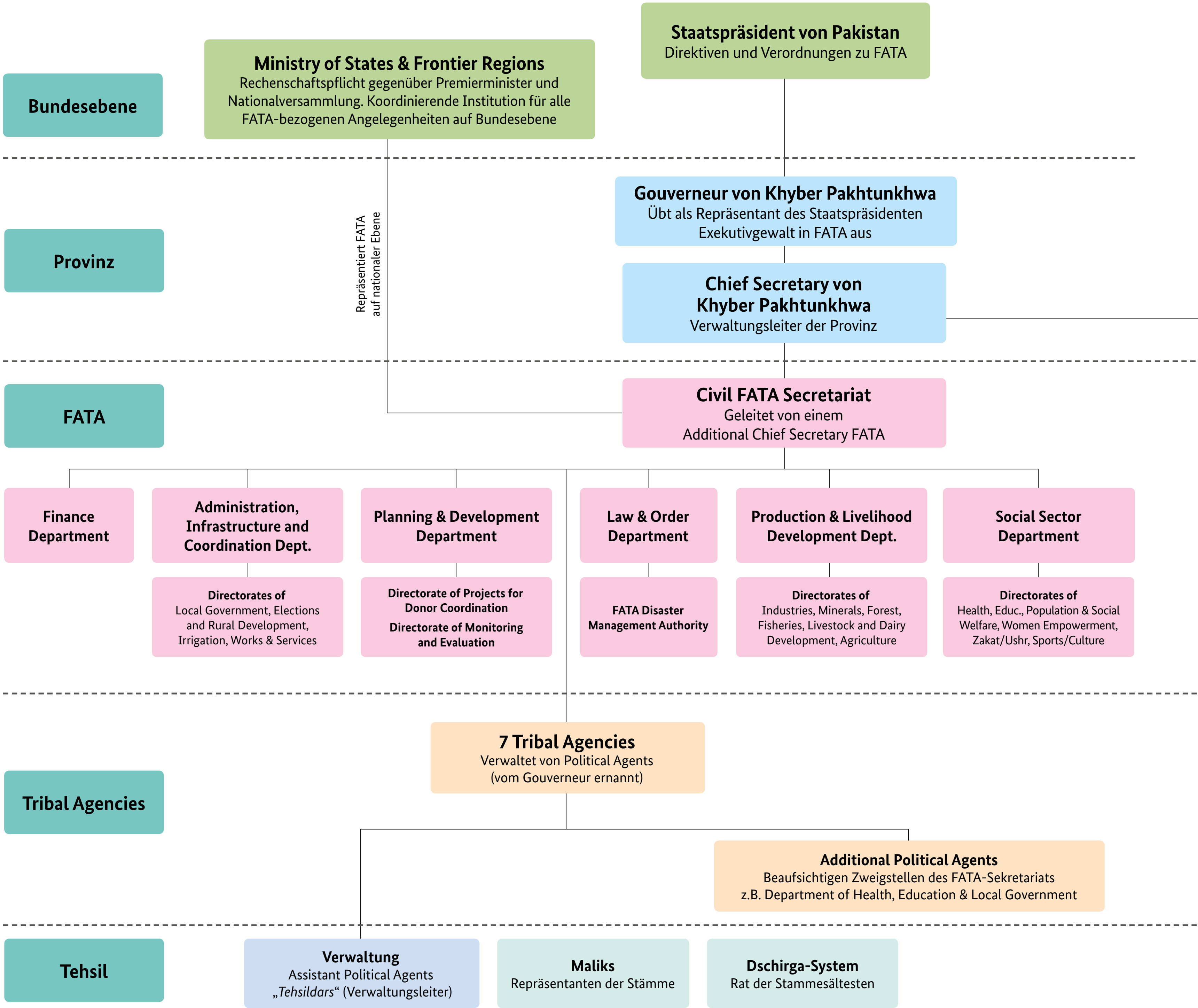
Zum Verständnis der im Folgenden beschriebenen Verwaltungsstrukturen ist es nötig, die **Verwaltungsebenen Pakistans** kurz darzustellen, wie diese im *West Pakistan Land Revenue Act* von 1967 festgelegt wurden. Auf diese Verordnung bezieht sich auch der *Khyber Pakhtunkhwa Local Government (Amendment) Act* von 2019, der Grundlage für die gegenwärtigen Dezentralisierungsreformen in der Provinz Khyber Pakhtunkhwa ist: Unterhalb der nationalen Ebene liegen das Föderale Hauptstadtterritorium Islamabad sowie die vier Provinzen Belutschistan, Punjab, Sindh und Khyber Pakhtunkhwa. Die Provinzen sind untergliedert in *Divisions*, gefolgt von *Districts*, *Sub-Divisions*, *Tehsils* und *Sub-Tehsils*. **Tehsil** beschreibt dabei eine Gebietskörperschaft, bestehend aus einem zentralen, urbanen Verwaltungsort mit administrativer Zuständigkeit auch über ländliche Gemeinden des Umlandes, oft bestehend aus mehreren Dörfern und Weilern oder Landgütern. Die Grenzen eines Tehsils werden meist aus verwaltungstechnischen Erwägungen oder politischen Überlegungen gezogen. Im Englischen wie im Deutschen ist es schwierig, ein passendes Pendant für den „Tehsil" zu finden. Oft wird der Begriff mit *Municipality* oder *Township* übersetzt. Im Deutschen entspricht dem Tehsil am ehesten der Kreis mit dem Kreistag als kommunaler Volksvertretung und einer Kreisstadt als Verwaltungszentrum, welche für zahlreiche eingemeindete Ortschaften der näheren Umgebung Verantwortung trägt. Völlig gleichzusetzen sind diese Begriffe jedoch nicht und so wird der Begriff Tehsil im Folgenden nicht übersetzt.

### Das Regierungs- und Verwaltungssystem der Federally Administered Tribal Areas

Gemäß Artikel 247 der pakistanischen Verfassung von 1973 bildeten die Stammesgebiete unter Bundesverwaltung ein Sonderterritorium, welches der pakistanische Präsident mittels des von ihm ernannten Gouverneurs der North-West Frontier Province (seit 2010 „Khyber Pakhtunkhwa") verwaltete. Oberstes Exekutivorgan der Region war das in Peschawar angesiedelte Sekretariat des Gouverneurs. Es war Verbindungsglied zum pakistanischen Regierungsapparat in Islamabad, der Provinzregierung und einem Verwaltungsapparat für die Federally Administered Tribal Areas, das sogenannte FATA-Sekretariat. Das **FATA-Sekretariat** wurde im Jahr 2002 im Zuge der Dezentralisierungsbemühungen der Regierung von Präsident Pervez Musharraf eingerichtet (siehe oben). Bis dahin waren diverse Unterabteilungen von Ministerien der North-West Frontier Province für Entwicklungsplanungen in den Stammesgebieten zuständig – die sogenannten *FATA-Sections*. Mit Gründung des FATA-Sekretariats wurden Fachabteilungen für Belange der Stammesgebiete erstmals in einer Behörde vereint. Trotz mancher Unklarheiten im Mandat des FATA-Sekretariats und einer anfänglich unzureichenden Finanzierung, gab dies wichtige Impulse für die Entwicklung und die lokale Verwaltung der Stammesgebiete. Diese Unzulänglichkeiten führten im Jahr 2006 zu einem Umbau und einer Umbenennung des Sekretariats sowie einer Bereitstellung von mehr Personal. Die nun in **Ziviles FATA-Sekretariat** (Civil Secretariat FATA) umbenannte Behörde wurde ab 2006 von einem „Additional Chief Secretary FATA" geleitet, dem eine Reihe weiterer Sekretäre und Direktoren als Abteilungsleiter zur Seite standen.

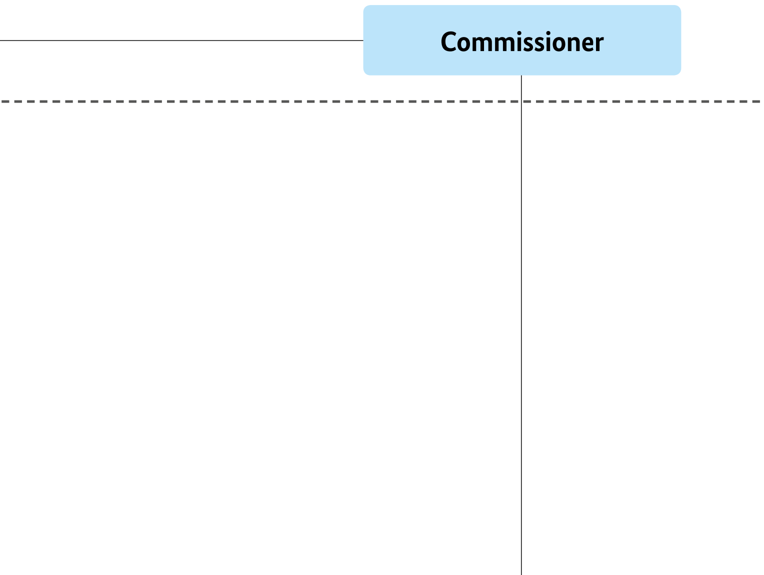
Der Gouverneur setzte für die Verwaltung der **sieben größeren Stammesdistrikte** (***Tribal Agencies***) jeweils Berufsbeamte ein, die sogenannten *Political Agents*, deren ethnische und geografische Herkunft bei der Ernennung keine Rolle spielte. Sie unterstanden dem Law & Order Department des FATA-Sekretariats. Die Political Agents fungierten als oberste Richter, Schlichter, Entwicklungsdirektoren und als befehlshabende Offiziere der paramilitärischen Einheiten (*Khasadar*). Sie standen einer Reihe von sektoral verantwortlichen *Additional Political Agents* vor, die die Arbeit der lokalen Zweigstellen von Fachabteilungen (Departments) des FATA-Sekretariats beaufsichtigten. Disziplinarisch unterstanden diese Zweigstellen jedoch den jeweiligen Abteilungen/Departments des FATA-Sekretariats. Des Weiteren standen die Political Agents den auf Tehsil-Ebene angesiedelten *Assistant Political Agents* vor, welche wiederum die Arbeit der sogenannten *Tehsildars* koordinierten. Diese *Tehsildars* waren als Verwaltungsleiter der Tehsils auch für die Finanzverwaltung auf lokaler Ebene verantwortlich und fungierten als Hauptansprechpartner der offiziellen Stammesführer (*Maliks*) (siehe dazu das Schaubild auf Seite 182/183). Die **sechs kleinen Grenzregionen** (***Frontier Regions***) standen nur mittelbar in der „Befehlslinie" des FATA-Sekretariats, denn sie wurden vom

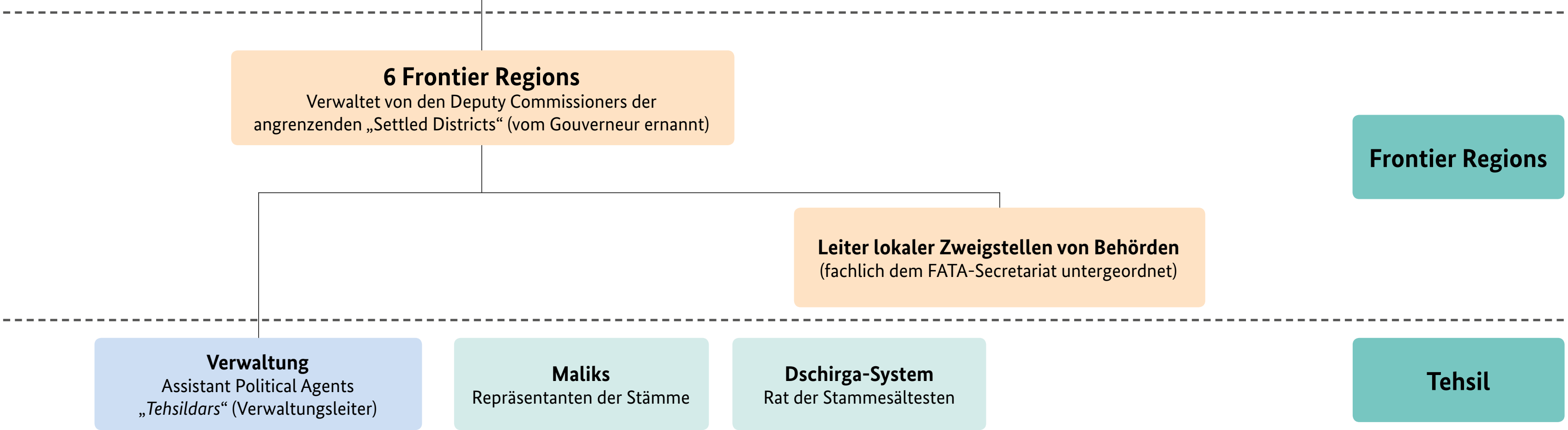
## Verwaltungsstruktur der Federally Administered Tribal Areas vor dem „FATA-Merger“ von 2018



Deputy Commissioner, dem obersten Beamten des jeweils angrenzenden Distrikts (Settled District) der North-West Frontier Province geleitet. Dieser stand auf gleicher Stufe wie die Political Agents und wurde ebenfalls vom Gouverneur ernannt. Er berichtete zwar dem FATA-Sekretariat, wurde von diesem aber nicht disziplinarisch geführt. Dem Deputy Commissioner oblag die Aufsicht über die Zweigstellen von Fachabteilungen des FATA-Sekretariats und über die auf Tehsil-Ebene angesiedelten Assistant Political Agents. Wie zuvor schon für die Tribal Agencies beschrieben, koordinierten auch hier die Assistant Political Agents die Arbeit der Tehsildars, die wiederum Ansprechpartner der Stammesvertreter waren (siehe dazu das Schaubild auf Seite 182/183).

Durch die Übernahme des kolonialen **Modells der indirekten Herrschaft über die Stämme** in den von ihnen verwalteten 13 Territorien verfügten die Political Agents und Deputy Commissioners jedoch nicht über direkte Regierungs- und Verwaltungskompetenz in der gesamten Region. Vielmehr waren sie in ihrer Amtsausübung in vielen Teilen der Stammesgebiete auf die Maliks als Repräsentanten der Stämme angewiesen. Zwischen den Political Agents/Deputy Commissioners und den Maliks bestanden daher in mehrfacher Hinsicht Abhängigkeiten. Verwaltungstechnisch wurden die Stammesgebiete in zwei Verwaltungskategorien unterteilt: geschützte und unzugängliche/ungeschützte Gebiete (*protected* bzw. *inaccessible/non-protected areas*). Die sogenannten **geschützten (und verwalteten) Gebiete** schlossen den Verwaltungssitz, die staatlichen Büros, Regierungsstraßen (wie die Verbindung zwischen Peschawar zum Grenzübergang Torkham) und staatlich finanzierte Infrastruktur wie etwa Schulen, Gesundheitseinrichtungen und Wasserversorgung mit ein. Hier besaß der Political Agent auf Basis der Frontier Crimes Regulation uneingeschränkte Rechtsgewalt. Für die Strafvollstreckung war der Political Agent auf die paramilitärischen *Khasadars* und lokalen Polizeikräfte (*Levies*) angewiesen, die je nach Notwendigkeit von den Maliks der verschiedenen Stämme



mobilisiert werden konnten. Im Gegenzug erhielten Maliks finanzielle Zuwendungen von den Political Agents. Sogenannte **unzugängliche (nicht verwaltete) Gebiete** unterlagen allein der internen Konfliktregelung durch lokale Stammesversammlungen unter Vorsitz der Maliks. Auf Basis der Prinzipien des Paschtunwali, des Gewohnheitsrechts und der Scharia trafen diese Versammlungen Entscheidungen und fällten Urteile. Im Laufe der Zeit baute der Staat seine Kontrolle über die Stammesgebiete jedoch aus. So verkleinerte sich der Anteil der unzugänglichen Gebiete von 95 Prozent im Jahr 1947 auf zuletzt etwa 75 Prozent.

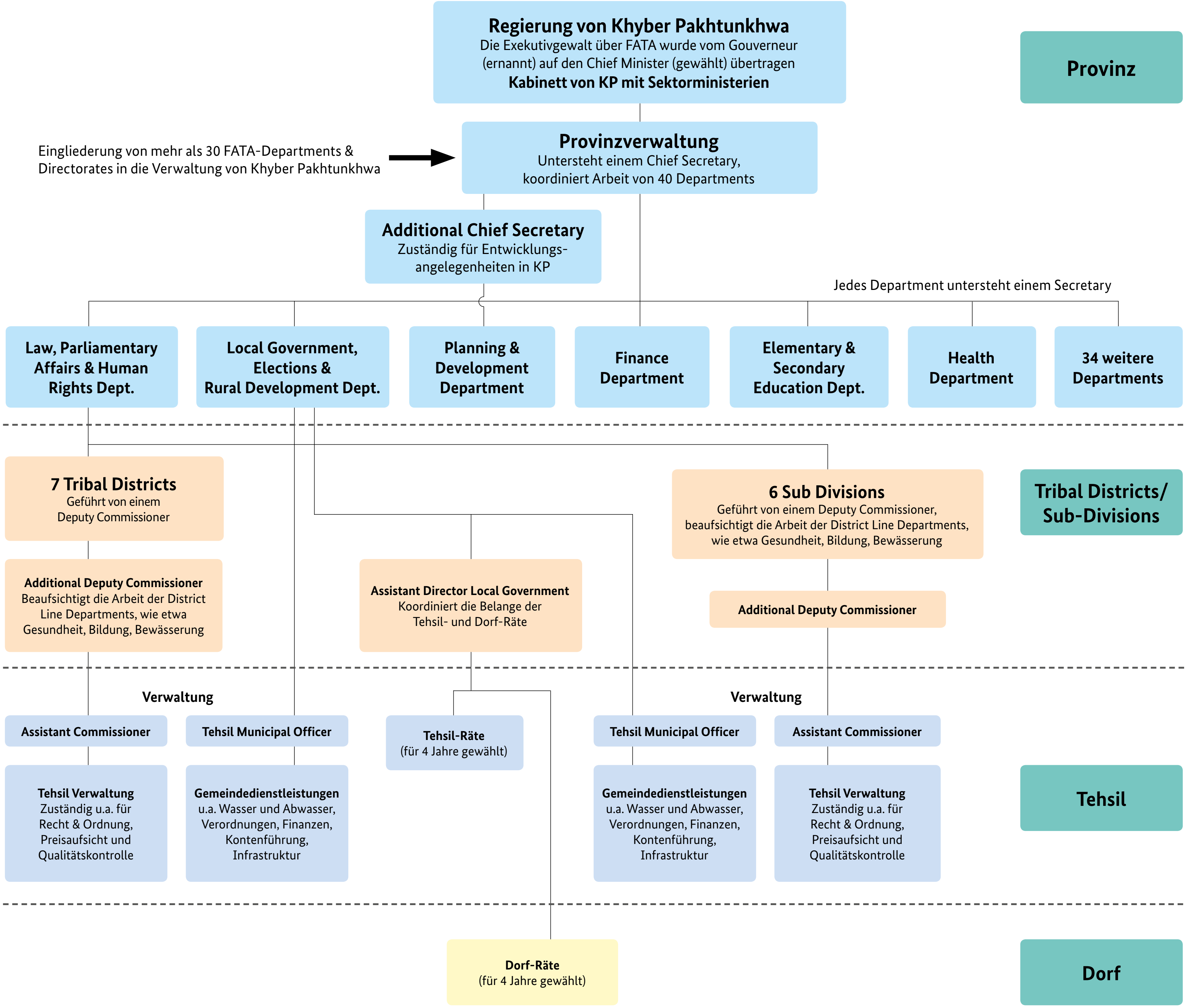
Auf nationaler Ebene wurden FATA-Belange vom **Ministry of States and Frontier Regions** (SAFRON) vertreten. Dieses ist zuständig für alle nicht direkt verwalteten Gebiete auf dem Territorium Pakistans sowie auch für Flüchtlingsfragen. Ab 2002 kam SAFRON die Aufgabe zu, das Budget des FATA-Sekretariats zur Umsetzung des FATA-Entwicklungsplans zu finanzieren, um so adäquate Finanzmittel für die Stammesgebiete bereitzustellen. Aufgrund ihres Sonderstatus war die Region vom pakistanischen Finanzministerium bis dahin nicht als eigenständige Einheit begriffen worden und so ging FATA beim föderalen Finanzausgleich leer aus. Der Bevölkerung der Stammesgebiete entgingen deshalb beträchtliche Finanzmittelzuweisungen auf pro-Kopf Basis. Die vom Zivilen FATA-Sekretariat durchgeführten Entwicklungsinitiativen in den Stammesgebieten basierten auf dem *FATA Sustainable Development Plan* (2006-2015), dem *Post Crisis Needs Assessment* (2010) und der *FATA Sustainable Return and Rehabilitation Strategy* (2015). Sie dienten als Grundlage für die Formulierung von Entwicklungsprioritäten und einer entsprechenden Allokation von Finanzmitteln für Entwicklungsmaßnahmen. Häufig wurde die Entscheidungsfindung und Implementierung aufgrund von Ausnahmesituationen (z.B. Sicherheitslage) und speziellen Bedarfen durchkreuzt, sodass Gelder anders als geplant Verwendung fanden und Pläne nur unzureichend umgesetzt werden konnten. Während das Zivile FATA-Sekretariat verwaltungstechnisch für die Planung, Implementierung und das Monitoring von Entwicklungsmaßnahmen in den Stammesgebieten zuständig war, beaufsichtigten vor Ort die Political Agents der Distrikte und die Deputy Commissioner als Leiter der Frontier Regions konkrete Entwicklungsaktivitäten und lokale Projekte mit Unterstützung der Maliks.

## Das Regierungs- und Verwaltungssystem der „Merged Areas“

Mit Pakistans 25. Verfassungsänderung vom Mai 2018 verloren die 13 Verwaltungsgebiete der Federally Administered Tribal Areas ihren Sonderstatus und wurden als ***Merged Areas*** (zusammengeführte Gebiete) in die Provinz Khyber Pakhtunkhwa eingegliedert. Die Exekutivgewalt über die Stammesgebiete ging damit vom pakistanischen Staatspräsidenten (lokal durch den Gouverneur repräsentiert) auf den Chief Minister (Ministerpräsident) von Khyber Pakhtunkhwa über. Die sieben Tribal Agencies wurden zu *Districts* erhoben und so umfasst die Provinz Khyber Pakhtunkhwa gegenwärtig 35 Distrikte. Nach wie vor gibt es aber eine feine Unterscheidung: Die neuen Distrikte heißen offiziell ***Tribal Districts***, da ihre vollständige Integration noch im Gange ist. Die sechs ***Frontier Regions*** (FR) wurden hingegen als administrative Untereinheiten, sogenannte ***Sub-Divisions*** (SD), den ihnen angrenzenden Settled Districts zugeordnet. Von hier aus wurden sie auch schon zuvor verwaltet. Sie nennen sich nun: (a) Sub-Division Darra Adam Khel (vormals Frontier Region Kohat), (b) SD Bettani (vormals FR Lakki Marwat), (c) SD Hassan Khel (vormals FR Peshawar), (d) SD Jandola (vormals FR Tank), (e) SD Wazir (vormals FR Bannu) und (f) SD Darazinda (vormals FR Dera Ismael Khan).

Neben der Bezeichnung „Merged Areas“ wird nun oft auch von *Ex-FATA*, *erstwhile FATA* oder von „ehemaligen Stammesgebieten“ gesprochen, obwohl sich im Leben der hier ansässigen tribalen Bevölkerung bislang kaum etwas verändert hat. Diese Gebiete sollen schrittweise in die Regierungs- und Verwaltungsstrukturen der Provinz Khyber Pakhtunkhwa integriert werden. Das Zivile FATA-Sekretariat wurde daher aufgelöst. Seine Zuständigkeit ging kurzfristig auf ein *Merged Areas Secretariat* über, welches aber im Jahr 2020 ebenfalls aufgelöst wurde. Die Zuständigkeiten dieses Sekretariats mit seinen über 30 Fachabteilungen ging in den Ressorts der Provinzverwaltung von Khyber Pakhtunkhwa auf (diese *Departments* sind administrativ dem Chief Secretary der Provinz untergeordnet, stehen fachlich jedoch in Linie der sektoral zuständigen Provinzministerien). Erklärtes Ziel der pakistanischen Regierung ist es, die Präsenz des Staates mit all seinen Organen in den Stammesgebieten zu etablieren. Rechtsstaatliche Strukturen mit den entsprechenden Institutionen gehören genauso dazu wie funktionierende Verwaltungseinrichtungen

## Verwaltungsstruktur der Merged Areas nach 2018





von der Distriktebene bis hinunter in die Dörfer. Zur Integration der Stammesgebiete in die Provinz und zu einer weiteren Vertiefung der Dezentralisierung wurde am 3. Mai 2019 das seit 2013 in Khyber Pakhtunkhwa geltende Kommunalverwaltungsgesetz angepasst. Im Rahmen des ***Khyber Pakhtunkhwa Local Government (Amendment) Act*** wurden die Regelungen und Bestimmungen auch auf die Merged Areas ausgeweitet. Mit Hilfe dieses Gesetzes sollen Kommunen der Merged Areas mehr Verantwortung für Verwaltungsaufgaben, die Erbringung von Dienstleistungen und für die lokale Entwicklung übernehmen. Den derzeit im Aufbau befindlichen Kommunalverwaltungen wurden überdies gewählte Gemeinderäte zur Seite gestellt, um so die Bevölkerung in die Entwicklung ihrer Region einzubinden. Das neue Kommunalgesetz legt fest, dass künftig 30 Prozent des jährlichen Entwicklungsbudgets der Provinz direkt den neu geschaffenen dezentralisierten „Lokalregierungen" (*local governments*) zufließen soll.

### Ebene der Provinz

Die Provinzregierung wird von einem gewählten Chief Minister geleitet. Ihm unterstehen auch die regionalen Sektorministerien. Den Verwaltungsapparat führt ein dem Chief Minister unterstellter Leitender Sekretär (*Chief Secretary*). Er koordiniert und beaufsichtigt die Arbeit der 40 Ressorts der Provinzregierung mit Sitz in Peschawar. Er ist Vorgesetzter der Ressortleiter (*Secretaries*). Zu diesen Ressorts zählen etwa die Departments für Lokalverwaltung, Bildung, Gesundheit und Sozialfürsorge. Einzig das **Planning and Development Department** der Provinz sticht aus diesem Organisationsaufbau heraus. Da es von zentraler Bedeutung für die Entwicklung der Region ist, wird es von einem Zusätzlichen Leitenden Sekretär (*Additional Chief Secretary*) geführt. In dieser Behörde ging das frühere *Directorate of Projects* des FATA-Sekretariats auf, welches einer der Hauptpartner für die internationalen Geber war. Das *Planning and Development Department* ist heute der zentrale Partner internationaler Geber und so ist es auch für das in dieser Publikation vorgestellte FATA-Development Programm der **politische Partner**.

### Ebene des Distrikts und der Sub-Division

Die Ressorts der Provinzebene verfügen in allen 13 Verwaltungsgebieten der Merged Areas über sogenannte *Line Departments* (Direktorate). Diese auf Ebene der Distrikte und Sub-Divisions angesiedelten Zweigstellen werden von Direktoren geführt. Zwar sind diese disziplinarisch ihren jeweiligen Ressorts in Peschawar unterstellt, ihre Arbeit vor Ort wird jedoch vom Deputy Commissioner und dem ihm beigeordneten Additional Deputy Commissioner koordiniert. Diese sind Vertreter des *Law, Parliamentary Affairs & Human Rights Department* der Provinz (siehe dazu Organisationsstruktur der Merged Areas auf Seite 185 und die Darstellung der Partnerstruktur des FATA-Entwicklungsprogramms auf Seite 236). Für die Schaffung bürgernaher Dienstleistungen sieht die 2019 angestoßene Dezentralisierungsreform vor, die Aufgaben von neun der bislang auf Distrikt- und Sub-Division-Ebene angesiedelten Behörden auf die Ebene des Tehsils zu verlagern (*nine devolved sectors*). Diese sind:

- Grund- und Sekundarbildung (*Primary & Secondary Education*),
- Sozialfürsorge (*Social Welfare*),
- Sport- und Jugendangelegenheiten (*Sports and Youth Affairs*),
- Landwirtschaft, mit Ausnahme von Bewässerung (*Agriculture*),
- Bevölkerungswohlfahrt (*Population Welfare*),
- Kommunale Dienstleistungen (*Municipal Services*),
- ländliche Entwicklung (*Rural Development*),
- *Public Health Engineering*,
- Koordination, Planung, Entwicklung und Finanzmanagement.

Auf Distrikt, bzw. Sub-Division-Ebene, ist ein *Assistant Director* als Vertreter des Local Government Departments angesiedelt. Ihm obliegt künftig die Koordinierung der Aktivitäten der vor Kurzem gewählten Tehsil- und Dorfräte.

### Ebene des Tehsils

Seit dem Merger im Jahr 2018 wurden 25 Tehsils (Kreise/Gemeinden) ausgewiesen, welche 711 Dörfer umfassen (Stand Juli 2022). Diese 25 Tehsils gelten als voll funktionsfähige Verwaltungseinheiten, ausgestattet mit ausreichend finanziellen und personellen Ressourcen. Der Restrukturierungsprozess ist jedoch noch nicht abgeschlossen und so sollen in den kommenden Jahren insgesamt bis zu 44 Tehsils in den Merged Areas entstehen. Dieser Prozess wird durch den Mangel an Finanzmitteln verzögert und in einigen Regionen auch durch die immer noch volatile Sicherheitslage gehemmt. Auf der Ebene des Tehsils ist die staatliche Verwaltung derzeit auf zweifache Weise vertreten: Durch einen *Assistant Commissioner*, zuständig für Recht und Sicherheit, Preis- und Qualitätskontrolle und durch

Ein Labyrinth von miteinander verwobenen Lehmbauten. Ein Blick aus der Vogelperspektive in das Dorf Durbakhel im Halim Zai Tehsil, Mohmand Distrikt.

einen *Tehsil Municipal Officer*, der die Erbringung von Dienstleistungen durch dezentralisierte Fachabteilungen (*Offices*) etwa für den Bereich Bildung, Gesundheit, Wasser- oder Sanitärversorgung koordiniert. Auf der Ebene des Tehsils soll auf Basis der im Jahr 2019 geänderten Kommunalgesetzgebung das sogenannte ***Tehsil Local Government*** und die ***Tehsil Local Administration*** entstehen, eine dezentralisierte Regierungs- und Verwaltungsstruktur, der ein gewählter Obmann vorsteht (*Chairman*). Zur Lokalregierung gehören künftig auch Gemeinderäte (*Tehsil Councils*), welche im Dezember 2021 und im März 2022 gewählt wurden. Sie sind dem *Local Government Department* unterstellt, das auf Distrikt bzw. Sub-Division-Ebene durch einen *Assistant Director* vertreten ist. Über die Gemeinderäte sollen sich Bürgerinnen und Bürger in Entscheidungsprozesse zur lokalen Entwicklungs- und Haushaltsplanung einbringen. Dadurch sollen öffentliche Dienstleistungen bedarfsgerechter, effektiver und transparenter erbracht werden. Doch noch unterhalten nur wenige Behörden Zweigstellen auf lokaler Ebene. Es mangelt an Mitteln und Personal und die Regeln für die Übertragung von Kompetenzen müssen in vielen Bereichen nachgeschärft werden. Vor diesem Hintergrund hat die Provinzregierung eine Geschäftsordnung (*Rules of Business*) für jene Behörden auf Tehsil-Ebene erarbeitet, die künftig für die Erbringung von Dienstleistungen in den neun Feldern zuständig sind, die auf die Tehsil-Ebene verlegt werden sollen (siehe oben).

### Ebene des Dorfes

Auf der untersten Verwaltungsebene des Dorfes (bzw. des Viertels in Städten) soll die staatliche Verwaltung künftig durch einen Sekretär geleitet werden, der ein Beamter des *Local Government Department* ist und dem Assistant Director auf Distrikt bzw. Sub-Division-Ebene untersteht. Ihm zur Seite ist ein gewählter Dorfrat gestellt. Die zukünftige Funktion dieser Räte wird im *Khyber Pakhtunkhwa Local Government (Amendment) Act* von 2019 genau definiert (Kap. VI, § 15). Zu ihren Aufgaben zählen etwa:

- Entwicklungsvorhaben auf Dorf-Ebene durchführen und begleiten.
- Entwicklungsbedarfe identifizieren und diese über die Tehsil-Verwaltung in Entwicklungspläne einfließen lassen.
- Geburten, Sterbefälle, Heiraten und Ehen registrieren.
- Viehmärkte und kulturelle Veranstaltungen organisieren.
- Sportveranstaltungen fördern und durchführen.
- Die Erbringung von Dienstleistungen im Bereich Gesundheit, Bildung, Landwirtschaft, Wasser, etc. überwachen.
- Das Dorfterritorium vor verirrtem Weidevieh schützen.
- Sozialindikatoren sammeln, führen und aktualisieren.

Trotz der bereits weit fortgeschrittenen formal-administrativen Eingliederung der Stammesgebiete in die Provinz Khyber Pakhtunkhwa verbleiben zahlreiche Hürden und Herausforderungen für eine erfolgreiche Dezentralisierung. Die Wahlen für Tehsil- und Dorfräte konnten im Dezember 2021 erst in einem kleinen Teil der Merged Areas stattfinden. Sie waren ursprünglich für das Jahr 2020 angedacht, wurden durch die COVID-19-Pandemie jedoch zunächst auf unbestimmte Zeit verschoben. Im März 2022 fanden Wahlen in den verbleibenden Tehsils statt. Alle gewählten Volksvertreter sind inzwischen in ihre Ämter eingeführt, doch es bestehen enorme Qualifizierungsbedarfe. Immerhin, die Merged Areas stellen seit dem Zusammenschluss bereits 24 gewählte Vertreterinnen und Vertreter in der Provinzversammlung von Khyber Pakhtunkhwa und können so über die Geschicke der Provinz mitbestimmen. Auch die 12 in die pakistanische Nationalversammlung gewählten Abgeordneten der Merged Areas sind nun erstmals in der Lage, Gesetze mitzugestalten, die auch in den Stammesgebieten Gültigkeit haben werden. Vor 2018 konnten sie zwar für oder gegen pakistanische Gesetzesvorhaben stimmen, nur fanden diese in den Stammesgebieten wegen deren Sonderstatus gar keine Anwendung. Seit der 25. Verfassungsänderung und dem FATA-Reformgesetz gelten nationale und Provinzgesetze gleichermaßen auch in den Merged Areas.

## Rechtstaatlichkeit – eine Herausforderung beim Zusammenwachsen der beiden Gebiete

Der Wandel in den Stammesgebieten wird von Seiten des pakistanischen Staates mit einem umfangreichen Maßnahmenpaket unterstützt. Es umfasst Aufbau- und Entwicklungshilfen sowie administrative, justizielle und sicherheitspolitische Reformen. Nach Abschaffung der Frontier Crimes Regulation im Jahr 2018 wurde unter Führung des Obersten Gerichts in Peschawar die Ausweitung der Provinz-Gerichtsbarkeit auf die Merged Areas angestrengt. Ursprünglich sollte dafür eine zweijährige Übergangsfrist gelten.



Nach dem FATA-Merger wurden die Bewohner der Stammesgebiete in die Sozialsysteme Pakistans aufgenommen. Im Distriktkrankenhaus von Mohmand werden im Dezember 2019 Krankenversicherungskarten an die Einwohner von Ghallani verteilt.

Während dieser Zeit sollte die richterliche Gewalt in die Hände des *Deputy Commissioner* gelegt werden, sekundiert von einer Anzahl ausgewählter Stammesvertreter. Da dies de facto einem Fortbestehen der offiziell abgeschafften Frontier Crimes Regulation gleichgekommen wäre, richtete das Oberste Provinzgericht in einem Kraftakt innerhalb von nur sechs Monaten Distriktgerichte in den Merged Areas ein und berief 52 juristische Beamte um dort ihren Dienst zu versehen. Schon im Oktober 2018 wurde die Übergangsregelung daher außer Kraft gesetzt und Anfang März 2019 traten Distrikt- und Zivilrichter ihre Ämter an. Der Bevölkerung der Stammesgebiete bietet sich seit Einführung des neuen Justizsystems daher erstmals die Möglichkeit, ihre Rechte vor einem Gericht einzuklagen. Allerdings steht die neue Rechtsprechung noch auf schwachen Beinen. Ihre Akzeptanz wird dadurch geschwächt, dass viele Gerichte bislang nach wie vor nicht in den Stammesgebieten selbst tagen, sondern von benachbarten Distrikten aus arbeiten. Auch haben die traditionellen Eliten wenig Interesse an einer Verankerung und Verbreitung des neuen Systems in den Merged Areas, würde dies doch ihren Einfluss schmälern. So werben sie weiter für das überlieferte Dschirga-System. Ob sie damit Erfolg haben werden, ist indessen ungewiss. Zwar spielt die Dschirga als Konsultativorgan auf lokaler Ebene noch immer eine wichtige Rolle, doch ihre rechtliche Bedeutung hat sie in weiten Teilen bereits verloren, nicht zuletzt aufgrund ihrer Korruptionsanfälligkeit. Der Übergang vom alten Frontier Crimes Regulation-System zu modernen Verwaltungsstrukturen und Gerichtsbarkeit erfordert Aufklärung in der Bevölkerung, die Schulung der Sicherheitskräfte und den engen Austausch von Justiz und Verwaltung mit der Bevölkerung, um deren Bedürfnisse bei der Eingliederung der Stammesgebiete in die Provinz Khyber Pakhtunkhwa zu berücksichtigen. Transparenz von Entscheidungen und Geldflüssen, Beteiligung der Bevölkerung an Entscheidung und Rechtsstaatlichkeit – kurz, gute Regierungsführung – ist dabei von großer Bedeutung und daher auch das erklärte Ziel der pakistanischen Regierung. Im Kommunalverwaltungsgesetz von 2019 sind neben den Gerichten auch Schlichtungsinstanzen für die Merged Areas angedacht, deren Mandat es ist, außergerichtliche Streitschlichtungsverfahren durchzuführen und zivile Konfliktlösungsprozesse zu begleiten. Es wird sich zeigen, inwieweit sich diese von den traditionellen Dschirgas und den Stammesführern abgrenzen können, besonders im Hinblick auf ihre Zusammensetzung und Repräsentation. Eine weitere Herausforderung besteht in der Eingliederung der etwa 30.000 Mann starken paramilitärischen Einheiten und lokalen Polizeikräfte der Stämme (Khasadars und Levies) in die regulären Polizeistrukturen der Provinz. Dies wurde im Jahr 2020 vollzogen, beinhaltet aber neben der formalen Eingliederung und dem Uniformwechsel vor allem den Umbau traditioneller Befehlsstrukturen. Diese müssen weg von den Stammesältesten hin zu professionellen Vorgesetzten. Die neuen Führungspersönlichkeiten dürfen keine Repräsentanten von Clans oder Stämmen sein, die ihre Partikularinteressen durchsetzen, sondern müssen den pakistanischen Staat repräsentieren. Auch gilt es diesen Sicherheitskräften, die meist nur über eine geringe schulische Bildung verfügen, juristische Grundlagen zur Ausübung ihrer künftigen Tätigkeit zu vermitteln. Immer noch ist auch das



Oben: Eine Wahlveranstaltung im Jahr 2013 im Dorf Hashim Kalli des Pindiali Tehsils, Mohmand Distrikt. Ein Parlamentskandidat fordert seine Anhängerschaft auf zu schwören, ihm ihre Stimme zu geben. Rechts: Ein Stammesältester spricht zu Gemeindemitgliedern in einer Großen Dschirga im Baizai Tehsil von Mohmand, nahe der afghanischen Grenze.





Strategisch gelegen: Ein kleiner Militärstützpunkt mit Kontrollposten in Wacha Jawara, Mohmand Distrikt.
Bis heute leiden die Menschen in den Stammesgebieten unter einer eingeschränkten Bewegungsfreiheit.




Ziel 100 Prozent: Demonstration für mehr Bildung unter starker Bewachung im Jahr 2016. Zivile und militärische Verwaltungsbeamte im Tehsil Baizai setzen sich im Namen des Gouverneurs von Khyber Pakhtunkhwa für höhere Einschulungsraten in den Stammesgebieten ein.

pakistanische Militär in den Merged Areas stark präsent. Es tritt als Entscheidungsträger auf und beeinflusst die Bewegungsfreiheit der Bevölkerung erheblich.

### Die sozioökonomische Dimension - Entwicklungshemmnisse und Bedarfe

Die rund 5 Millionen Einwohner (4,99 Millionen laut Zensus 2017) zählende Bevölkerung der Stammesgebiete ist jung. 67 Prozent sind unter 24 Jahren, gut 43 Prozent jünger als 15 Jahre. Im Durchschnitt leben 7,6 Personen in einem Haushalt, die meisten davon in ländlichen Gebieten. 74 Prozent der Bevölkerung wird als arm eingestuft (UNDP 2020). Am Einkommen gemessen gelten 52 Prozent als arm (Government of Khyber Pakhtunkhwa 2019a), weil sie weniger als 1,25 US-Dollar pro Tag zur Verfügung haben. Die Stammesgebiete liegen bei zahlreichen wirtschaftlichen und sozialen Kenngrößen deutlich hinter dem Rest des Landes und den Settled Districts der Provinz Khyber Pakhtunkhwa zurück. Im Index menschlicher Entwicklung – ein Maß zusammengesetzt aus Indikatorenbündeln der Dimensionen Gesundheit, Bildung und Einkommen – ist der Wert für die neu eingegliederten Gebiete extrem gering. Er betrug 2015/2016 nur 0,479 Punkte und lag damit weit unterhalb des pakistanischen (0,56) und südasiatischen Durchschnitts (0,64) (UNDP 2020). Zum Vergleich: Für Deutschland lag der Wert im Jahr 2015 bei 0,926 Punkten.

Der flagrante **Mangel an Daten zur sozioökonomischen Lage** in FATA stellt eines der größten Hindernisse für die Verbesserung der Lebensbedingungen der Menschen in den Stammesgebieten dar. Dies führte dazu, dass diese Region in nationalen Entwicklungsplänen zumindest vor dem FATA-Merger zu wenig Berücksichtigung fand und die Erbringung staatlicher Dienstleistungen für die Bevölkerung unzureichend blieb. Um belastbare Daten zur Lebenssituation der Bevölkerung zu gewinnen, hat das Zivile FATA-Sekretariat zuletzt 2013/14 eine Feldstudie zu Entwicklungsindikatoren in den Stammesgebieten durchgeführt, die im Jahr 2015 unter dem Titel „*FATA Development Indicators Household Survey*" veröffentlicht wurde (FATA Secretariat 2015d). An der Erhebung nahmen 4.070 Haushalte in den Stammesgebieten teil, 482 in urbanen, 3.588 in ländlichen Gebieten. Nur Nordwasiristan und Teile der Khyber und Orakzai Agencies konnten aufgrund der Sicherheitslage nicht berücksichtigt werden. Die Daten der Haushaltbefragung von 2013/2014 werden größtenteils (und leider etwas irreführend) in der Tribal Decade Strategy von 2019 als Baseline-Daten für 2018, das Jahr des FATA-Mergers, verwendet. Die Ergebnisse zeigen, welche immense Unterstützung die Region benötigt. Sie machen in einigen Bereichen aber auch Hoffnung. Wo verfügbar, sind im Folgenden neuere Vergleichszahlen zusätzlich genannt.

#### Bildung

Fast zwei Drittel der Bevölkerung der Stammesgebiete sind Analphabeten (63,9 Prozent laut Zensus 2017). Laut der FATA-Haushaltsbefragung von 2013/2014 sind nur 12,7 Prozent der Frauen des Lesens und Schreibens mächtig, dagegen 49,7 Prozent der Männer (FATA Secretariat 2015d). Dennoch: Im Vergleich mit dem letzten Zensus im Jahr 1998, welcher die Analphabetenrate mit 82,68 Prozent bezifferte und bei Frauen sogar mit 97 Prozent, hat sich die Situation verbessert (Government of Pakistan 2001). Gut die Hälfte (52,1 Prozent) der sechs- bis zehnjährigen Kinder besuchte im Jahr 2013/2014 eine Schule – auch hier ist der Anteil der Mädchen mit 38,7 Prozent deutlich geringer als der der Jungen (62,3 Prozent). Das Bildungsproblem wird bei einem Blick auf die weitere Schulkarriere noch deutlicher: Von den 11- bis 13-Jährigen besuchen nur noch 19,8 Prozent die Schule. Der Mädchenanteil sinkt in dieser Altersgruppe sogar auf 8 Prozent. Beim weiteren Schulbesuch sieht es noch düsterer aus: Von den Jugendlichen im Alter von 14-15 Jahren gehen nur noch 10,1 Prozent in die Schule und der Anteil der Mädchen beträgt gerade einmal 4,6 Prozent (FATA Secretariat 2015d). Die Gründe für die prekäre Bildungssituation sind vielschichtig. Viele Kinder und Jugendliche müssen in der Landwirtschaft mithelfen und sich früh eine Arbeit suchen, um die Familie zu unterstützen. Gerade für Mädchen halten Eltern oder Stammesälteste schulische Bildung nicht für notwendig, den Weg zur Schule zu weit oder die Kosten für den Schulbesuch für zu hoch. In manchen Gegenden sind keine Schulen vorhanden. Die FATA-Haushaltsbefragung von 2013/2014 ergab, dass 16,9 Prozent der Mädchen und 10,5 Prozent der Jungen ihre Schule nicht besuchten, weil diese in den bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen Militär und militanten Islamisten zerstört wurde (FATA-Secretariat 2015d). Laut UNDP (2020) besuchen 98 Prozent der Kinder in den Stammesgebieten teilweise parallel zu formalem Unterricht oder ausschließlich religiöse Schulen



Schule im Dorf Kata Kushta im Khyber Distrikt: Besonders die Mädchenbildung ist in den Stammesgebieten nach wie vor unzureichend.
2013/2014 besuchten nur 37,8 Prozent der Mädchen unter zehn Jahren eine Schule. Nur langsam steigt diese Zahl.




Besonders für Frauen ist der Zugang zu ärztlicher Versorgung in den Stammesgebieten schwierig.
Sprechstunde in einer Basisgesundheitsstation in Ekka Ghund, Mohmand Distrikt.

(Madrasas), während das FATA-Secretariat (2015d) den Anteil auf 2,3 Prozent aller eingeschulten Kinder beziffert. In den Madrasas werden zwar auch grundlegende Lese- und Schreibfertigkeiten vermittelt, aber der Fokus auf religiöse Fächer qualifiziert die Absolventinnen und Absolventen in der Regel nicht für den Arbeitsmarkt.

### Gesundheitsversorgung

Um die Mutter- und Kind-Gesundheit ist es in den Stammesgebieten schlecht bestellt. Nur 29,5 Prozent der Frauen bringen ihre Kinder mit Unterstützung von medizinisch geschultem Personal zur Welt (dies liegt weit unter dem nationalen Durchschnitt von 86 Prozent) und nur 26,5 Prozent haben innerhalb der ersten sechs Wochen nach der Geburt nochmals Kontakt mit medizinisch geschultem Personal zur Nachsorge (FATA Secretariat 2015d). Die überwältigende Mehrheit der Frauen muss die Erlaubnis des Ehemanns oder eines Ältesten einholen, bevor sie in ein Krankenhaus, zum Arzt oder auch nur zur Apotheke gehen dürfen. Fast 20 Prozent der Mädchen bzw. Frauen werden noch vor ihrem 15. Lebensjahr verheiratet. Die Impfraten der Allerkleinsten sind extrem niedrig. Nur 33,9 Prozent der Kinder erhält bis zum zweiten Lebensjahr die volle Immunisierung gegen Krankheiten wie Kinderlähmung, Masern, Hepatitis, Tuberkulose oder Tetanus. 29,3 Prozent der Kinder bis fünf Jahre waren 2013/2014 untergewichtig. Zwei Drittel der Eltern lassen ihre Kinder nicht impfen, weil ihnen der Weg zur nächsten Krankenstation zu weit ist oder mobile Ärzteteams nicht alle Kinder erreichen können. In 12,3 Prozent der Fälle sprechen sich Stammesälteste gegen die Impfung der Kinder aus (FATA Secretariat 2015d). Der Weg zum nächsten staatlichen Krankenhaus beträgt in den Stammesgebieten im Durchschnitt 11,9 Kilometer, zu einer rudimentären staatlichen Gesundheitsstation 6,7 Kilometer. Dagegen sind private Einrichtungen besser erreichbar (die Behandlung ist dort aber ungleich teurer), zum Beispiel liegen private Kliniken durchschnittlich 6,6 Kilometer entfernt, ein nächster privat praktizierender Arzt befindet sich 6,2 Kilometer weit weg, die nächste Apotheke 3,3 Kilometer (FATA Secretariat 2015d). Dem stehen Aussagen von UNDP (2020) gegenüber, wonach es keine einzige private Gesundheitseinrichtung in den Stammesgebieten gibt und nur ein Arzt pro 7.670 Einwohner verfügbar ist (im Vergleich zu Gesamt-Pakistan, wo ein Arzt auf 1.226 Personen kommt). Im Jahr 2019 gab es in den Stammesgebieten nach Aussage der Tribal Decade Strategy 219 Gesundheitseinrichtungen, darunter sieben Krankenhäuser auf Distrikt-Ebene und 174 einfache Stationen für die medizinische Grundversorgung. Insgesamt waren hier 784 Ärztinnen und Ärzte und 263 Krankenpflegerinnen und -pfleger tätig. Auf je 6.000 Bewohner der Stammesgebiete kam somit ein Arzt und auf je 19.000 Personen ein Krankenpfleger. Fehlende Ausrüstung stellt die Gesundheitseinrichtungen vor große Herausforderungen, selbst an Betten besteht Mangel. So gab es im Jahr 2019 in den gesamten Stammesgebieten nur 1.605 Krankenhausbetten (1 Bett pro 3.000 Personen). Entsprechend hoch ist auch die Müttersterblichkeit mit 395 Todesfällen pro 100.000 Geburten. In den benachbarten Settled Districts der Provinz Khyber Pakhtunkhwas liegt sie mit 275 Todesfällen deutlich niedriger (Government of Khyber Pakhtunkhwa 2019a).



Viele Kinder müssen lange Schulwege auf sich nehmen. Auch dies ist ein Grund, warum so wenige Mädchen eine Schule besuchen. Viele Eltern erachten den Schulweg für zu gefährlich.

## Arbeitsmarkt und Wirtschaftsentwicklung

Die FATA-Haushaltsbefragung von 2013/2014 hat ergeben, dass 35,2 Prozent der in den Stammesgebieten lebenden Menschen im erwerbsfähigen Alter (10-64 Jahre) arbeiten. Auch hier zeigt sich wieder ein eklatanter Unterschied zwischen den Geschlechtern. Während von den Männern 56,4 Prozent beschäftigt sind, sind es bei den Frauen nur 8,6 Prozent (FATA Secretariat 2015d). Die Tribal Decade Strategy von 2019 spricht von nur 5,9 Prozent Frauenanteil am Arbeitsmarkt gegenüber 38,6 Prozent Männern. Frauen sind vor allem in sozialen Sektoren, häuslichen Handarbeiten und in der Landwirtschaft informell tätig. Vor allem junge Menschen finden nur schwer Arbeit. Die Arbeitslosigkeit der 15- bis 24-Jährigen beträgt 10,8 Prozent (Government of Khyber Pakhtunkhwa 2019a). 2013/2014 waren 24,5 Prozent der 15- bis 19-Jährigen erwerbstätig, die 45- bis 49-Jährigen waren zu 54,9 Prozent beschäftigt. Kinderarbeit der 5- bis 14-Jährigen beträgt nach offiziellen Quellen 6,9 Prozent (FATA-Sekretariat 2015d).



Die Kriegsökonomie der 1980er Jahre, welche die internationale Unterstützung für die Mudschahedddin im Kampf gegen die Sowjetunion schuf, gehört inzwischen der Vergangenheit an. Die Mehrheit der erwerbstätigen Männer arbeitet als Ungelernte (50,3 Prozent) zumeist in Landwirtschaft und Baugewerbe oder dem bescheidenen industriellen Sektor der Stammesgebiete (17,7 Prozent). Weitere 10,8 Prozent der Beschäftigten sind als Personal in Läden, Märkten oder Restaurants tätig und 6,1 Prozent arbeiten als Fachpersonal in der Landwirtschaft (FATA Secretariat 2015d). Zum Überleben wird Subsistenzlandwirtschaft betrieben, Acker- und Gartenbau werden jedoch – anders als vor dem Afghanistan-Krieg – nicht länger als profitable Unternehmen angesehen (Government of Khyber Pakhtunkhwa 2019a), zumal nur gut 8 Prozent der Fläche der Region landwirtschaftlich nutzbar sind, die Felder meist kleinflächig und so keine intensive Landwirtschaft erlauben, Wasser knapp ist und die Bewässerungskosten hoch sind. Dies alles begünstigt die Landflucht und so drängen immer mehr Familien in die urbanen Zentren. Private Wirtschaftsinvestitionen in den Merged Areas sind bislang unbedeutend.

Der Zugang zu Finanzmitteln für notwendige Investitionen war bis vor kurzem stark eingeschränkt, da Banken keine Kredite in den Stammesgebieten vergeben durften. Investoren schrecken vor der fragilen Sicherheitslage zurück, aber auch vor fehlenden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen wie der schwach ausgeprägten Infrastruktur. Die lokale Wirtschaft funktioniert meist auf informeller Basis und nur wenige Gesetze regulierten bislang wirtschaftliche Tätigkeiten. In der Folge sind Arbeitsplätze rar. Informeller Handel und Gewerbe bilden nach der Landwirtschaft die wichtigsten Einkommensquellen. Dies sind im Wesentlichen der Handel mit Konsumgütern, Transportdienstleistungen oder die Arbeit in Geschäften und Restaurants. Der Transithandel mit Afghanistan bietet ebenfalls Arbeitsplätze für die lokale Bevölkerung. 15,1 Prozent der Haushalte erhalten finanzielle Unterstützung von Familienmitgliedern außerhalb der Stammesgebiete. Rund die Hälfte dieser Familienmitglieder arbeitet im Ausland, die andere Hälfte in verschiedenen Regionen Pakistans (FATA Secretariat 2015d).

Einkommen durch langfristige Investitionen mit langsamen, aber stetigen Erträgen zu erzeugen, ist bislang wenig verbreitet in der Geschäftskultur der Merged Areas. Auch aus diesem Grund ist die

Die meisten Bewohner der Stammesgebiete sind im informellen Sektor tätig. Kleine Geschäfte und Straßenverkäufer prägen das Bild der Städte und Städtchen, wie hier in Nawagai Bazar im Bajaur Distrikt.



Transport von rohen Bettgestellen von einer kleinen Schreinerei zum Sattler im Dorf Lakaro im Mohmand Distrikt. Hier werden diese vor dem Verkauf noch mit Riemen und Schnüren bezogen.



Viele Regionen der Stammesgebiete sind nur schwer zugänglich und von der Entwicklung des restlichen Landes abgekoppelt. Massive Investitionen in den Straßenbau sollen die Merged Areas erschließen: Tunnelbau durch die Frontier Works Organization bei Nahakki. Die neue Streckenführung soll die Distrikte Mohmand und Bajaur verbinden.

industrielle Entwicklung bislang nicht in Gang gekommen. Sie beschränkt sich in erster Linie auf kleine, eigentümerfinanzierte Betriebe, die ohne staatliche Aufsicht und Förderung arbeiten. Dazu gehören Steinverarbeitung, Textilweberei, Möbelherstellung und leichte Maschinenbaubetriebe, die etwa Schusswaffen herstellen. Schätzungen gehen davon aus, dass der Industriesektor nur etwa 10.000 Personen beschäftigt (Khan 2008b). Mit Ausnahme der Beschäftigten in der Waffen- und Möbelherstellung sind die meisten Arbeitenden ungelernt. Einzig der Marmor-, Kalkstein- und Kohleabbau ist nennenswert, aber wird bis heute eher informell betrieben. Viele Menschen suchen eine Beschäftigung als ungelernte Kurzzeitarbeiter oder melden sich bei den örtlichen Sicherheitskräften oder paramilitärischen Einheiten. Die meisten besser qualifizierten Arbeitskräfte haben ihr Glück oft mitsamt ihren Familien außerhalb der Stammesgebiete gesucht. Die Konsequenz: Ein Mangel an Facharbeitern, Lehrern und Ärzten.




## Infrastruktur und öffentliche Dienstleistungen

Die FATA-Haushaltsbefragung von 2013/2014 ergab, dass 90,1 Prozent der Menschen in den Stammesgebieten ihr eigenes Haus besitzen. Über einen Stromanschluss verfügen 85,4 Prozent der Haushalte, doch die Stromversorgung betrug zur Zeit der Erhebung im täglichen Durchschnitt nur 3,4 Stunden im Sommer bzw. 3,5 Stunden im Winter. 48,2 Prozent der Haushalte besitzen eine Solarstromversorgung durch Solarpanels und 81,1 Prozent der Haushalte kochen mit Holz oder Dung, nur 15,1 Prozent nutzen Gas. 31,4 Prozent der Haushalte holen ihr Trinkwasser aus Flüssen, Quellen, Teichen oder sammeln Regenwasser. Trinkwasserleitungen besitzen nur 8,9 Prozent aller Haushalte. Eine Ausnahme ist die Kurram Agency. Hier verfügen 43,6 Prozent der Haushalte über einen Anschluss an die Trinkwasserversorgung. Im Durchschnitt haben etwas mehr als die Hälfte (50,6 Prozent) der Haushalte in den Stammesgebieten einen Trinkwasserzugang an ihrem Haus, weitere 39,4 Prozent in einem Umkreis von einem Kilometer Entfernung. Schlechter sieht es bei der Abwasserentsorgung aus. 64,3 Prozent der Haushalte haben im Jahr 2013/2014 kein System zur Abwasserentsorgung, weitere 20,8 Prozent nutzen offene Abwassersysteme. Nur 6,3 Prozent der Haushalte sind an eine unterirdische Abwasserentsorgung angeschlossen. Besonders schlecht versorgt ist die Agency Südwasiristan, wo im Erhebungszeitraum für 91,5 Prozent der Haushalte gar keine Abwasserentsorgung zur Verfügung stand (FATA Secretariat 2015d). Laut dem pakistanischen Bevölkerungszensus von 2017 leben lediglich 2,8 Prozent der Menschen in den Stammesgebieten in urbanen Räumen, welche aber eher Kleinstädten gleichen. Die Tribal Decade Strategy listet für das Jahr 2019 nur 15 urbane Zentren in den Merged Areas auf. Davon besitzen nur sechs eine Einwohnerzahl von mehr als 30.000 Menschen. Jamrud im Khyber Distrikt (41.650), Miranshah in Nordwasiristan (50.700) und Parachinar in Kurram (104.000) sind die größten Bevölkerungszentren der Stammesgebiete. Auch die Straßendichte in den Merged Areas ist vergleichbar gering, laut Tribal Decade Strategy (2019) liegt sie mit 0,26 Kilometern pro Quadratkilometer unter dem nationalen Durchschnitt von 0,33 Kilometern. In Ermangelung eines umfassenden Straßennetzes ist der Zugang zu einer Vielzahl von Dienstleistungen und Einrichtungen eingeschränkt und Handel und Industrieproduktion werden durch fehlende Versorgungswege deutlich erschwert.

**Straßenbau und die Erschließung von Bodenschätzen sollen die Wirtschaft der Merged Areas beleben. Hier Arbeiten in einem Marmorsteinbruch im Dorf Ziarath im Safi Tehsil.**

## Kommunikationstechnologien

Im Zeitraum 2013/2014 verfügten 11,4 Prozent der Haushalte in den Stammesgebieten über einen Telefonanschluss. Gefragt, welches Medium die FATA-Bewohnerinnen und Bewohner zum Informationserwerb hauptsächlich nutzen, gaben 71,8 Prozent an, dass sie sich über das Radio informieren. 9,5 Prozent nutzten zur Informationsbeschaffung das Fernsehen, 2 Prozent Zeitungen und nur 0,1 Prozent über Computer/Internet.

Darüber hinaus informierten sich 16,4 Prozent der Menschen über ihre Mobiltelefone (FATA Secretariat 2015d). Ein Befragung von 7.686 Haushalten, die 2019 im Rahmen der Erhebungen für den *Annual Status of Education Report* in einigen ländlichen Regionen der Merged Areas durchgeführt wurde, ergab, dass 70,9 Prozent der ländlichen Haushalte Mobiltelefone besitzen, von diesen nutzen 47,7 Prozent SMS zur Kommunikation. 9,4 Prozent der Haushalte verfügten über einen Computer bzw. Laptop (ASER 2020).

## Flüchtlinge und Binnenflüchtlinge

Laut einer im Jahr 2018 von Weltbank und UNHCR durchgeführten Befragung arbeiteten 85 Prozent der vom UN-Flüchtlingswerk UNHCR in Pakistan registrierten männlichen Afghanen. 45 Prozent aller Männer sind als Tagelöhner tätig, so im Baugewerbe oder in der Landwirtschaft, 16 Prozent sind angestellt und 22 Prozent verdienen ihren Lebensunterhalt als Selbständige (World Bank Group & UNHCR 2019). Die Selbständigkeit beinhaltet kleinstunternehmerische Tätigkeiten, weit verbreitet sind Müllsammel- und Recyclingtätigkeiten. Da Afghanen in Pakistan der Zugang zu Beschäftigung im öffentlichen Sektor rechtlich versagt ist, gehen sie in der Regel einer Beschäftigung im informellen Arbeitsmarkt nach. Aufgrund dieser beschränkten Aufstiegsmöglichkeiten im Beschäftigungssektor fehlt vielen afghanischen Flüchtlingen der Anreiz, einen Schulabschluss zu machen und eine berufliche Ausbildung zu absolvieren, die Mehrheit arbeitet ungelernt oder als Geringqualifizierte. Nur 40 Prozent der befragten Männer unter den afghanischen Flüchtlingen verfügten über einen formalen Bildungsabschluss (davon 6 Prozent an religiösen Schulen), bei den Frauen waren es lediglich 22 Prozent (World Bank Group & UNHCR 2019). Die Chancen auf dem Arbeitsmarkt sind unter diesen Voraussetzungen gering.

In den Merged Areas leben heute im Vergleich zum Zeitraum 1980-2005 (im Jahr 2005 wurden die Flüchtlingslager in den Stammesgebieten im Zuge von Sicherheitsmaßnahmen geschlossen) nur noch wenige registrierte afghanische Flüchtlinge. 58,1 Prozent der insgesamt 1,44 Millionen in Pakistan registrierten afghanischen Flüchtlinge waren zum 30. April 2021 provinzweit in Khyber Pakhtunkhwa registriert (UNHCR 2021). Die Zahl der nicht dokumentierten Afghaninnen und Afghanen ist mutmaßlich weit höher. Da es hierzu jedoch keine genauen Zahlen gibt, ist die Ermittlung ihrer Bedarfe schwierig. Die Gemeinden, in welchen sie leben, müssen ihren Kindern den Schulbesuch ermöglichen und Gesundheitsdienstleistungen oder die Versorgung mit Trinkwasser und Energie gewährleisten. Auch wenn die lokale Bevölkerung die afghanischen Flüchtlinge überwiegend akzeptiert bleiben Spannungen aufgrund des Drucks, der auf den aufnehmenden Gemeinden lastet, nicht aus. Die Mittelverteilung der Provinz an die kommunalen Gebietskörperschaften entschärft diese Situation nicht, da diese afghanische Flüchtlinge nicht berücksichtigt.

Die Binnenvertriebenen in den Merged Areas (im Jahr 2020 noch 104.000 Personen laut IDMC 2021) verbinden mit dem neuen Status der Region die Hoffnung auf Rückkehr und Entschädigungen. Zerstörte Schulen, Krankenstationen und Wohnhäuser müssen dringend wieder aufgebaut werden. Binnenvertriebene haben oft keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser, insbesondere in abgelegenen Gebieten und trotz der Bereitstellung von solarbetriebenen Pumpen durch die Regierung (Government of Khyber Pakhtunkhwa 2019a). Die nach wie vor starke Präsenz des Militärs in den Merged Areas und die schleppenden Entschädigungszahlungen für zerstörte Wohnhäuser und Infrastruktur sorgen für viel Unmut unter Rückkehrern wie Dagebliebenen. Die angebotenen Kompensationszahlungen von bis zu 400,000 Pakistanischen Rupien pro Haushalt für ein komplett zerstörtes Wohnhaus werden als nicht angemessen empfunden (Government of Khyber Pakhtunkhwa 2019a). Tausende Familien – vor allem aus den Distrikten Nordwasiristan und Khyber – harren zudem weiter in Camps außerhalb der Stammesgebiete aus.

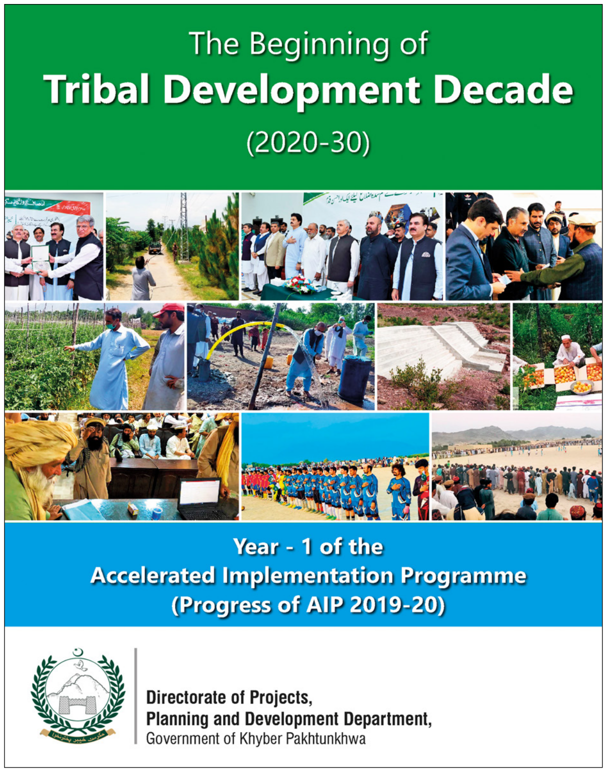
Gewalttätige Konflikte zwischen 2007 und 2014, das Erdbeben von 2005 und die Überschwemmungen von 2010 haben hunderttausende von Menschen in den Stammesgebieten vertrieben oder obdachlos gemacht. Die meisten von ihnen sind seitdem in ihre Heimat zurückgekehrt, doch im Jahr 2020 warteten immer noch 104.000 Menschen auf ihre Rückkehr. Hier campiert eine Familie aus Mohmand inmitten der Ruinen ihres ehemaligen Heims.



## Entwicklungsstrategien für die Merged Areas

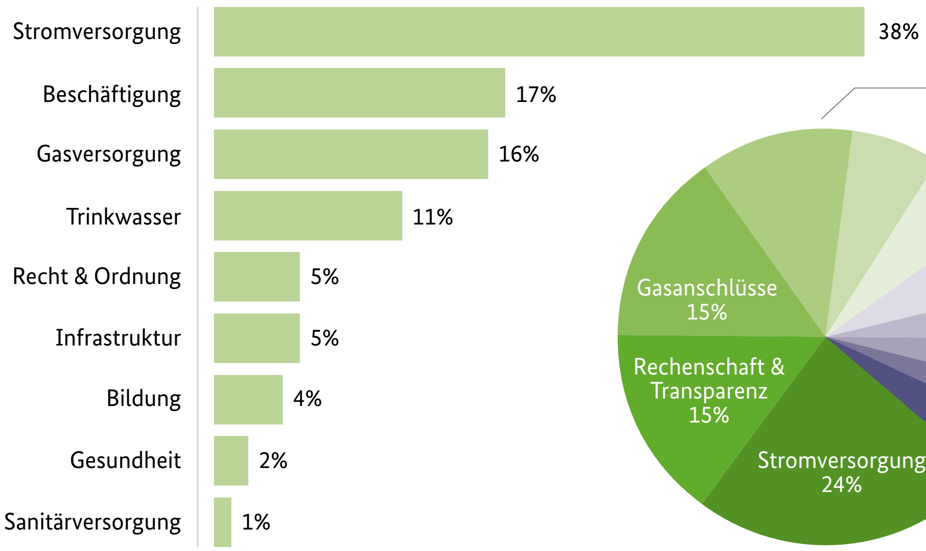
Die Voraussetzungen für ein Leben in Frieden und frei von Not sind für viele Menschen in den Merged Areas nach wie vor nicht gegeben. Ein Mangel an Infrastruktur und öffentlichen Dienstleistungen, traditionelle gesellschaftliche Strukturen und der Einfluss islamistischer Kräfte limitieren die wirtschaftliche Entwicklung, den Zugang zu Bildung und die Teilhabe von Frauen. Hinzu kommen widrige klimatische und naturräumliche Bedingungen, wie Dürren oder Überschwemmungen, welche die wenigen kultivierbaren Nutzflächen bedrohen. Die Grenzlage zum chronisch instabilen Afghanistan mit Folgen für die Sicherheit, die Bewegungsfreiheit und den historisch bedeutsamen grenzübergreifenden Warenverkehr und Handel erschweren die Lage weiter.

Im Rahmen der Erstellung einer „*Tribal Decade Strategy*“ für die Stammesgebiete wurde die Bevölkerung der Merged Areas im März/April 2019 zu den wichtigsten Entwicklungsbedarfen befragt. Eine stabile Stromversorgung und Gasanschlüsse wurden von 24 bzw. 15 Prozent als höchste Priorität angegeben. Ebenso wurde Rechenschaftspflicht und Transparenz von 15 Prozent der Befragten als Priorität gesehen. Immerhin noch 12 Prozent sahen die Rückführung und Entschädigung der Binnenvertriebenen als prioritär an (siehe Abbildung auf S. 205 rechts). Gefragt nach den Bereichen der öffentlichen Hand, welche die Menschen als am unbefriedigendsten empfinden, kam nach der Stromversorgung (genannt von 38 Prozent) die Beschäftigungssituation (17 Prozent), die Gasversorgung (16 Prozent) und die Trinkwasserversorgung (11 Prozent) (siehe Abbildung auf S. 205 links). Vor diesem Hintergrund bedeutet der Merger der Stammesgebiete mit der Provinz Khyber Pakhtunkhwa und die Ausweitung von staatlichen Dienstleistungen auf diese Grenzregion eine große Chance für mehr Frieden und Entwicklung. Der Weg dahin ist flankiert von herausfordernden Aufgaben. Darauf hat die Provinzregierung mit einer Reihe von **Strategiedokumenten und Konsultationsprozessen** reagiert: Mit dem Konjunkturbelebungsplan *Azm-e-Nau: The Spirit of Khyber Pakhtunkhwa. Economic Recovery Plan, 2020-2023*, der *Sustainable Development Strategy Khyber Pakhtunkhwa, 2019-2023*, der *Khyber Pakhtunkhwa Good Governance Strategy, 2019*, dem *Accelerated Implementation Programme, 2019-2022* und den Planungen für einen *Zehnjahres-Entwicklungsplan FATA* (FATA Secretariat 2017) ist die gewünschte Zielrichtung der Entwicklung in allen Details festgelegt. Die Strategie für beschleunigte Entwicklung (*Accelerated Development Strategy*, 2017) sowie die Zehnjahresstrategie für die Stammesgebiete (*Tribal Decade Strategy*, 2020-30) enthalten wichtige Anhaltspunkte für die Umsetzung. Die pakistanische Regierung hat 2018 für fünf Jahre Steuerfreiheit auf wirtschaftliche Aktivitäten in den Merged Areas gewährt (UNDP 2020). Nach offiziellen Angaben von 2016 lagen die öffentlichen Pro-Kopf-Ausgaben des Staates in den Stammesgebieten über die letzten fünf Jahre im Durchschnitt 44,39 Prozent niedriger als im Rest Pakistans (FATA Secretariat 2016b). Dies, so die FATA-Reformkommission 2016, seien die Ursachen für die gehemmte Wirtschaftsentwicklung, für unzureichende öffentliche Dienstleistungen und zögerliche Infrastrukturentwicklung, welche wiederum erhebliche Frustration bei der lokalen Bevölkerung der Stammesgebiete ausgelöst hat (Government of Pakistan 2016). Dem Aufbau von Vertrauen in öffentliche Stellen war dies wenig förderlich.



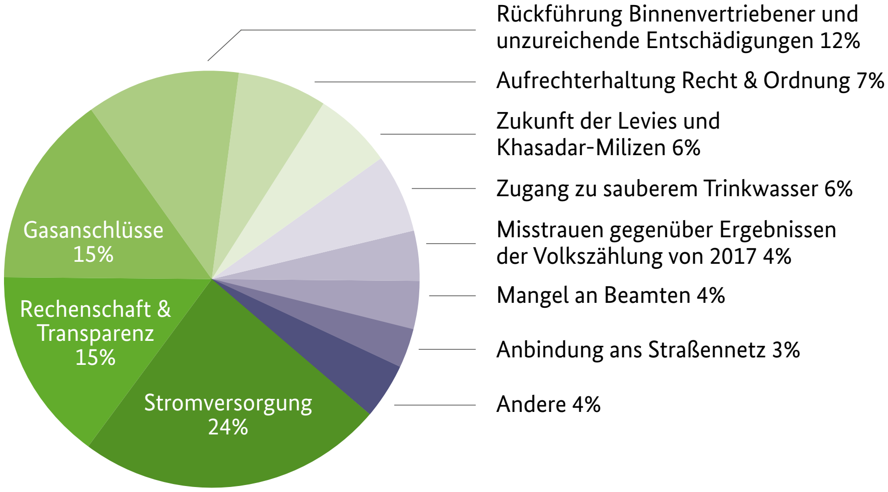

Die Tribal Decade Strategy (2020-2030) ist das zentrale Planungsdokument für die Zukunft der Stammesgebiete. Hier der Erste Fortschrittsbericht.

**Bereiche der geringsten Zufriedenheit mit der Regierungsarbeit in den letzten Jahren (Merged Areas)**




**Priorisierung der Entwicklungsbedarfe in den Sub-Divisions der Merged Areas**

Quelle: Tribal Decade Strategy 2020-2030, S. 11 (l.), S. 8 (r.)




Gegenwärtig stellt die **Tribal Decade Strategy 2020-2030** das Grundlagenprogramm der Provinzregierung zur Entwicklung der Merged Areas dar. Ziel dieser Strategie ist es, die Mütter- und Kindersterblichkeit zu reduzieren und die multidimensionale Armut zu verringern. Hingegen sollen der Alphabetisierungsgrad und die Zahl der Kinder, die eine Schule besuchen, erhöht werden. Landwirtschaft, Arbeitsmarkt und Einkommen sollen gestärkt werden. Zur Finanzierung der Tribal Decade Strategy hat die Provinzregierung über die nächsten zehn Jahre jährlich mindestens 100 Milliarden Rupien (rund 530 Millionen Euro) zugesichert (Government of Khyber Pakhtunkhwa 2020a). Zur Überwachung und Kontrolle der Umsetzung ist eigens eine neue Abteilung für „beschleunigte Entwicklung", die ***Accelerated Development Unit***, in der Planungs- und Entwicklungsbehörde von Khyber Pakhtunkhwa eingerichtet worden. In der Tribal Decade Strategy definierte die Provinzregierung **fünf Säulen** für die Entwicklung der Merged Areas:

- ***Dienstleistungsorientierte und rechenschaftspflichtige Institutionen aufbauen:*** Ziel ist eine institutionelle Infrastruktur, die den Menschen in den Merged Areas das gesamte Spektrum öffentlicher Dienstleistungen zugänglich macht. Die rechtlichen Grundlagen für die lokale Selbstverwaltung sind geschaffen. Die Bürgerinnen und Bürger sollen an Entscheidungen, welche die Entwicklung ihrer Kommunen betreffen, beteiligt werden. Im Bereich Gute Regierungsführung und Schutz der Grundrechte soll die Ausstattung der Kommunalverwaltungen, Gerichte und Strafverfolgungsbehörden mit der notwendigen Infrastruktur in Angriff genommen werden. Dreißig Prozent der für dieses Ziel notwendigen Mittel sollen direkt an die Lokalverwaltungsorgane fließen.

- ***Humanpotential stärken:*** Durch die Schaffung von Bildungsmöglichkeiten soll die Bevölkerung der Merged Areas für den nationalen und internationalen Arbeitsmarkt fachlich qualifiziert werden, um Einkommen in der Region und für diese zu generieren. Dies soll Maßnahmen zur Fortbildung und Rekrutierung von Lehrerinnen und Lehrern, zur Senkung der Schulabbrecherquote und zur Qualitätsverbesserung der Bildung einschließen. Da Gesundheit eine wesentliche Voraussetzung für die wirtschaftliche und soziale Betätigung der

Menschen ist, soll eine funktionierende Gesundheitsversorgung entstehen (bislang wurde in den Merged Areas pro Kopf nur ein Siebtel dessen aufgewandt, was der Staat in anderen Regionen für Gesundheit ausgibt). Ein besonderes Augenmerk soll auf die Bedarfe von Frauen und Jugendlichen gelegt werden. Basisdienstleistungen sollen verbessert werden (besonders Trinkwasser- und Abwasserversorgung) und soziale Wohlfahrtsprogramme zur Armutsbekämpfung sollen ausgeweitet werden.

- ***Infrastruktur im Bereich Wirtschaft ausbauen:*** Eine Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen soll Investitionen fördern und den Privatsektor stärken. Durch eine Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur und den Aus- und Neubau von Straßen sollen Märkte leichter zugänglich gemacht und vernetzt werden. Programme zur Elektrifizierung des ländlichen Raums und zur Verbesserung der Stromversorgung auch in Zeiten hoher Nachfrage sollen die wirtschaftliche Produktion fördern. Flankiert werden diese Maßnahmen durch ein nachhaltiges Wasserressourcenmanagement: Die Einführung effizienterer Bewässerungstechniken sollen knappe Grundwasserressourcen schonen.

- ***Nachhaltige wirtschaftliche Chancen schaffen:*** Spezielle Programme, die das wirtschaftliche Potenzial der Merged Areas berücksichtigen, sollen neue Beschäftigungsmöglichkeiten schaffen, etwa durch Ausbildungsinitiativen und die Aufwertung vorhandener Berufsbildungszentren. Begleitet werden diese Initiativen von Markt- und Bedarfsanalysen, die etwa Auskunft über die Nachfrage nach bestimmten Berufsprofilen und Qualifikationen geben sollen. Dem Landwirtschaftssektor kommt für Beschäftigung traditionell eine wichtige Rolle zu. Seine Potentiale gilt es zu stärken, um höhere Erträge zu erzielen und mehr Einkommensmöglichkeiten zu schaffen. Auch den Industriesektor gilt es, durch die Förderung privaten Wirtschaftens zu stärken und Unternehmerinnen und Unternehmer bei der Geschäftsentwicklung zu unterstützen. Für die Entwicklung nachhaltigen Wirtschaftens wird die Einbeziehung der Stämme, lokaler Bedarfe und Prioritäten als grundlegend erachtet.

- ***Nachhaltiges Ressourcenmanagement einführen:*** Die natürlichen Ressourcen der Merged Areas stellen ein beträchtliches wirtschaftliches Potenzial dar, welches der Bevölkerung Arbeitsplätze und Perspektiven bieten kann. Der Bergbau soll mit der Erschließung neuer Bergwerke weiterentwickelt werden, flankiert von Ausbildungsmaßnahmen für Jugendliche. Überdies sollen Erdöl- und Gasreserven erschlossen werden, die für die Bevölkerung der Merged Areas eine gewisse Energieautarkie und wirtschaftliche Unabhängigkeit versprechen. Die Nutzung dieser Ressourcen erfordert allerdings kapitalintensive Infrastruktur- und Entwicklungsprogramme, bei deren Umsetzung es gilt, die Nachhaltigkeit sicherzustellen.

Die Autoren der Tribal Decade Strategy sehen die Sicherung der dringendsten Bedarfe der Bevölkerung der Merged Areas – konstante Strom- und Gasversorgung, sauberes Trinkwasser, Beschäftigungsmöglichkeiten und Rechtstaatlichkeit – als Investition in die Zukunft der Region und ihrer Menschen. Zur Umsetzung der Strategie sollen daher 39 Prozent der vorgesehenen Investitionen in die Stärkung des Humanpotentials fließen. 20 Prozent soll für den Aufbau dienstleistungsorientierter und rechenschaftspflichtiger Institutionen aufgewandt werden, gefolgt von 17 Prozent für




Mahmood Khan, Chief Minister der Provinz Khyber Pakhtunkhwa, weiht ein neues Krankenhaus in Mamad Gat im Mohmand Distrikt ein.

die Verbesserung der Infrastruktur im Bereich Wirtschaft. Für die Schaffung nachhaltiger wirtschaftlicher Chancen sind 16 Prozent der Investitionen eingeplant. 8 Prozent schließlich entfallen auf Vorhaben im Bereich nachhaltiges Ressourcenmanagement.

Für die ersten drei Jahre der Entwicklungsdekade hat die Regierung ein ***Accelerated Implementation Programme*** (2019-2022) aufgelegt, um Akzente für die Entwicklung der Merged Areas zu setzen. In dessen Rahmen sollen 206 wesentliche Infrastrukturprojekte umgesetzt werden. Nach Regierungsangaben wurden allein im ersten Jahr bereits 125 Projekte mit einem Kostenumfang von 141,3 Milliarden Rupien bewilligt (rund 750 Millionen Euro). Die Umsetzung begegnete jedoch zahlreichen Herausforderungen, von welchen die Corona-Pandemie nur eine ist. Die Neuordnung der administrativen Zuständigkeiten nach Auflösung des Zivilen FATA-Sekretariats und fehlende institutionelle Kapazitäten verzögern die Maßnahmen. Eine weitere Hürde für die Planung stellt das Fehlen grundlegender Daten zu den Merged Areas dar. Bisherige Analysen zu den tatsächlichen Bedarfen der Bevölkerung waren nur wenig belastbar. Zwar fanden im Jahr 2019 umfangreiche Konsultationen mit Vertreterinnen und Vertretern von Stämmen und Interessengruppen statt, doch lieferten diese eher subjektive Wahrnehmungen, als statistisch relevante Daten, die für die strukturierte Planung und effektive Umsetzung von Entwicklungsmaßnahmen Voraussetzung sind. Als schwierig gestaltet sich auch der Erwerb geeigneter Flächen für öffentliche Zwecke wie beispielsweise Schulen, Kommunalverwaltungs- und Gerichtsgebäude. Gehemmt wird dies durch das Fehlen von Katastern und Landvermessungsdaten. Bürokratische Beschaffungsprozesse tragen ebenfalls zur verzögerten Umsetzung anlaufender Infrastrukturprojekte bei. Aufgrund der pandemiebedingten Ausnahmesituation treten überdies finanzielle Engpässe auf. So gab die pakistanische Regierung für das Finanzjahr 2019/2020 statt der geplanten 48 Milliarden Rupien nur 23 Milliarden frei. Anstelle der 11 Milliarden Rupien, welche die Provinzregierung von Khyber Pakhtunkhwa im Finanzjahr 2019/2020 für die Entwicklung der Merged Areas eingeplant hatte, konnte nur 1 Milliarde Rupien bereitgestellt werden (Government of Khyber Pakhtunkhwa 2020a). Die Pandemie hat Pakistans Entwicklung auf vielfältige Weise gehemmt. Die Provinzregierung von Khyber Pakhtunkhwa hat daher im Jahr 2020 unter dem Motto *„Azm-e-Nau"* (*New Spirit*) einen Plan für den Aufschwung und die Wiederbelebung der Wirtschaft der Provinz lanciert (***The Spirit of Khyber Pakhtunkhwa - Economic Recovery Plan,*** **2020-2023**). Dieser bezieht auch die Entwicklung der Merged Areas mit ein und wird dort begleitend zur Tribal Decade Strategy umgesetzt.

Trotz dieser Hürden schreitet die Dezentralisierung in den Merged Areas stetig voran. Im Juni 2021 beschloss die Provinzregierung von Khyber Pakhtunkhwa in einer wegweisenden Sitzung des Regionalparlaments die Restrukturierung des Directorate of Local Government und die Übertragung seiner Aufgaben ab dem kommenden Finanzjahr auf die lokale Ebene. Das Finance Department hat dafür bereits die Mittel bewilligt sowie die Schaffung 1.027 neuer Stellen auf Tehsil-Ebene genehmigt. Der Personalpool auf lokaler Ebene soll künftig neben dem Assistant Director auch einen Buchhalter, Assistant Engineer, Sub-Engineer, Computer Fachkraft, Progress Officer, Fuhrparkmanager, Junior-Bürofachkraft, Fahrer, Wächter, Bote und Putzkraft umfassen (Daily Times 2021).



**Im Rahmen der Entwicklungsstrategien für die Stammesgebiete nehmen Bildung und der Neubau von Schulen eine zentrale Rolle ein.**





# Das FATA-Entwicklungsprogramm

# VI. Das FATA-Entwicklungsprogramm

## Zusammenarbeit auf vielen Ebenen

Inmitten eines gewaltsam ausgetragenen Machtkampfes zwischen Extremisten, Sicherheitskräften und Stämmen barg die Arbeit in den Federally Administered Tribal Areas Ende der Nullerjahre mancherlei Unabwägbarkeiten und Härten. Abgekoppelt von der Entwicklung des restlichen Pakistans, in archaischen Strukturen verhaftet, geprägt von Armut und einer schwach ausgeprägten Infrastruktur, so präsentierten sich damals die an der Grenze zu Afghanistan liegenden Stammesgebiete. Die Voraussetzungen für eine nachhaltige Entwicklung dieser Region schienen schlecht, als die GIZ im Jahr 2009 im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) das FATA-Entwicklungsprogramm ins Leben rief. Mit den pakistanischen Partnern galt es, die Lebensbedingungen und die politische Teilhabe der Bevölkerung in dieser damals noch unter Bundesverwaltung stehenden Region zu verbessern. Doch aus den Stammesgebieten standen kaum Informationen zur Verfügung, auf die das Programm hätte aufbauen können. Um die Bedarfe der Bevölkerung besser verstehen zu können, war eine solide Datenbasis jedoch eine zwingende Prämisse. Aus diesem Grund wurden vor Beginn der Projektarbeit in den Pilotregionen Jamrud in der Khyber Agency und in der Frontier Region Peschawar Feldstudien mit Befragungen bis hinab zur Haushaltsebene durchgeführt. Die damals erstellten Studien bieten einen detaillierten Einblick in die wichtigsten Faktoren, die den Fortschritt in einer von Unruhen geprägten Gesellschaft mit schwach ausgeprägten Verwaltungsstrukturen beeinflussen und sie sind heute noch eine wichtige Quelle (siehe GIZ 2010 und 2012b). Dies half, sich ein Bild von den Nöten, Entwicklungsbedarfen und -perspektiven dieser Region zu machen und darauf basierend maßgeschneiderte Entwicklungsmaßnahmen zu entwerfen und in den folgenden Jahren umzusetzen.

### Eine solide Arbeitsbasis schaffen

Die Feldstudien nahmen zahlreiche Themenfelder in den Blick: Werte der Stammesgesellschaft und sozialer Zusammenhalt, lokale Entscheidungsstrukturen und Konfliktlinien, Einkommen, Erwerbsmöglichkeiten und natürliche Ressourcen, Infrastruktur, staatliche Dienstleistungen, schulische und berufliche Bildung, Gesundheit und Zugang zu Trinkwasser, Besitz von Land und Vieh, Zugang zu Märkten und Medien – um hier nur einige zu nennen. Am Beispiel des Tehsil Jamrud soll im Folgenden der Entwicklungsstand der Region zu Programmbeginn beschrieben werden.

#### Gesellschaftliche Entscheidungsstruktur

Das Wissen um die Art lokaler Konflikte und wie Entscheidungen bei deren Schlichtung in einer Stammesgesellschaft gefällt werden, war eine Vorbedingung für die Durchführung von Entwicklungsprojekten. Galt es doch nach dem „*do no harm*“ Prinzip zu vermeiden, lokale Konflikte weiter zu verstärken oder neue Konfliktlinien zu schaffen. Auch galt es lokale Ansprechpartner zu identifizieren, deren Wort in einer traditionell geprägten Gesellschaft Gewicht hat und die bei der Identifikation lokaler Entwicklungsprioritäten zwischen dem FATA-Entwicklungsprogramm und seinen Zielgruppen vermitteln können. Die im Tehsil Jamrud im Jahr 2010 durchgeführte Feldstudie ergab, dass die meisten Konflikte um Fragen von Land und Besitz kreisen (89 Prozent der berichteten Fälle). 96 Prozent dieser Streitigkeiten wurden in Stammes- oder Clanversammlungen geschlichtet, den Dschirgas. Behördliche Institutionen und eigene Lösungsansätze spielten bei der Konfliktlösung nahezu keine Rolle. Ein wichtiger Befund war, dass 87 Prozent der Bevölkerung die Entscheidungen von Dschirgas vollständig akzeptierten, 10 Prozent akzeptierten sie teilweise und nur ein verschwindend kleiner Anteil von 3 Prozent akzeptierte diese gar nicht (GIZ 2012b, S. 20 f.). Befragt nach der Zufriedenheit mit lokalen Entscheidungsstrukturen, der Kompetenz und den Leistungen der Entscheidungsträger, zeichneten die Interviewpartner ein recht positives Bild vom Zustand der Stammesgesellschaft. 85 Prozent der Menschen setzten ihr Vertrauen in die Dschirgas, fast 70 Prozent waren ebenfalls zufrieden mit den Maliks, den Stammesältesten und den paramilitärischen Stammeseinheiten der Khasadars. Dagegen hatten 63 Prozent der Bevölkerung im Tehsil Jamrud wenig Zutrauen in die Kompetenz der Mitglieder der Nationalversammlung. Nur 44 Prozent gestanden

Vorhergehende Doppelseite: Erste Sonnenstrahlen wärmen die Schüler an einem kalten Wintermorgen inmitten der Pandemie im Bajaur Distrikt. Rechts: Der Transport von Trinkwasser ist für Frauen in Mula Gori alltägliche Schwerstarbeit.



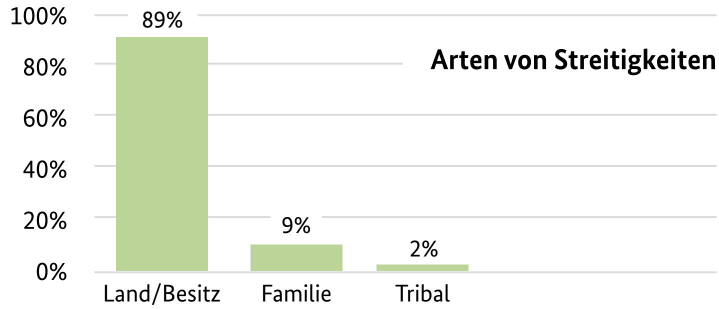


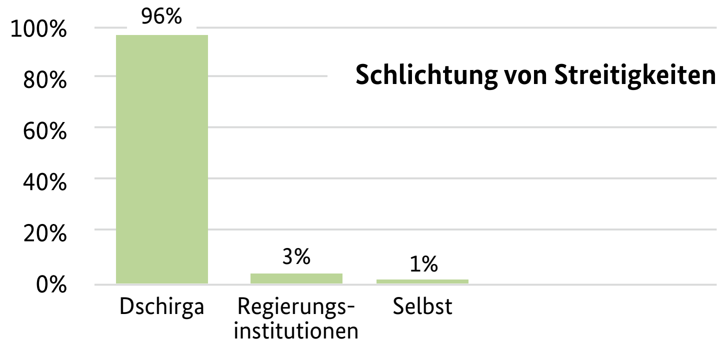
Kinderarbeit ist in den Stammesgebieten weit verbreitet. Zwei Jugendliche säubern den Abwassertank eines Marmorsägewerks in Dorbakhel von Rückständen.

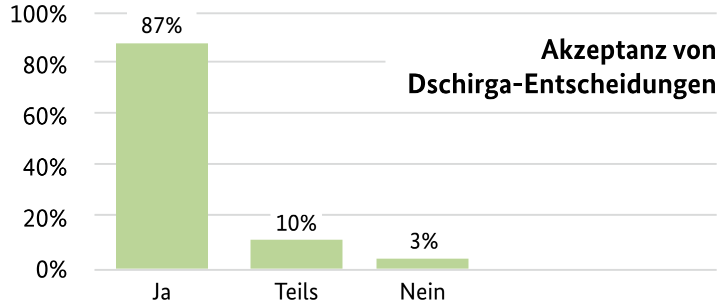
den Political Agents Kompetenz zu (GIZ 2012b, S. 21 f., siehe auch Diagramm auf S. 213). Mit diesen Ergebnissen war offensichtlich, dass das FATA-Entwicklungsprogramm eine Verbesserung der Lebensbedingungen in den Stammesgebieten nur dann anstoßen kann, wenn es tribale Entscheidungsstrukturen bei der Planung und Durchführung von Entwicklungsmaßnahmen berücksichtigt und die lokalen, traditionellen Entscheidungsträger aktiv einbezieht.

### Einkommen

Eine Befragung der Haushalte im Tehsil Jamrud zeigte, dass die Menschen unter Schaffung von Einkommen allein die Geschäftstätigkeit der männlichen Haushaltsmitglieder und die Erzielung von Bareinkommen verstanden. Geld erwirtschafteten die Männer vor allem durch Transport, Handel, Schmuggel und Arbeitsmigration in die Golfregion oder in die großen Städte Pakistans. 38 Prozent der ausschließlich erwachsenen, männlichen Befragten waren arbeitslos, 5 Prozent waren im Ruhestand und weitere 10 Prozent waren Studenten. Nur 47 Prozent der Befragten erzielten ein Einkommen durch Arbeit. Die größte Gruppe der Arbeitstätigen bildeten mit 21 Prozent aller Befragten überraschenderweise die Staatsbediensteten – in einer Region, in der der Staat wenig präsent ist (darunter vor allem Lehrer und Geistliche, aber auch Gesundheitspersonal, Verwaltungsfachkräfte und Angehörige der Sicherheitskräfte). 13 Prozent der Befragten gaben an, einer unternehmerischen Tätigkeit nachzugehen oder selbständig zu sein, auf private Dienstleister entfielen 11 Prozent. Nur 2 Prozent der Befragten waren in der Landwirtschaft tätig (GIZ 2012b, S. 13 f., Abb. 6). Das Bild änderte sich jedoch gänzlich, wenn der Blick auf die Struktur des Lebensunterhalts der Haushalte fiel. 39 Prozent derselben erwirtschafteten ihr Einkommen aus der Landwirtschaft (34 Prozent aus der Viehzucht und nur 5 Prozent aus dem Ackerbau). In beiden Fällen dominierte die Subsistenzlandwirtschaft. Beschäftigungsverhältnisse außerhalb der Landwirtschaft waren mit 38 Prozent die zweitwichtigste Quelle für Bareinkommen in den Stammesgebieten. Weitere 8 Prozent entfielen auf Einkommen als private Transportunternehmer durch die Nutzung eines eigenen Fahrzeuges. Ebenfalls 8 Prozent entfielen auf Einnahmen aus der Vermietung von Hauseigentum oder der Verpachtung von Land. 7 Prozent des erwirtschaften Einkommens stammten aus Migrantenüberweisungen (GIZ 2012b, S. 14).




**Zufriedenheit mit lokalen Entscheidungsträgern**

| Sind Sie zufrieden mit .... | Ja | Nein | Keine Antwort |
|---|---|---|---|
| Maliks | 68% | 30% | 2% |
| Stammesälteste | 69% | 30% | 1% |
| Khasadars | 69% | 30% | 1% |
| Dschirgas | 85% | 14% | 1% |
| Senatoren (Oberhaus) | 34% | 65% | 1% |
| Abgeordnete Nationalversammlung | 36% | 63% | 1% |
| Political Agents | 44% | 55% | 1% |

Quelle: Feldstudie von Barth & Mielke im Jahr 2010 in Jamrud, Khyber Agency, im Auftrag des FATA Livelihood Projekts, FATA-Entwicklungsprogramm (GIZ 2012, S. 20-21).

### Haushaltsgröße

Durchschnittlich lebten in einem Haushalt 13,73 Personen. Die Größe des Haushalts allein stellte keinen Vermögenswert per se dar, doch war die Anzahl der männlichen Kinder ein wichtiger Faktor. Von den männlichen Mitgliedern wurde im Allgemeinen erwartet, dass sie die Familie und den Clan ernähren und einen wesentlichen Beitrag zum Einkommen der Familie leisten – und zwar schon in jungen Jahren. Je mehr Söhne eine Familie vorweisen konnte, desto größer war der Respekt für das Familienoberhaupt in der lokalen Gemeinschaft und desto größer waren die Chancen für einen Familienverband, seine Einkommensquellen zu diversifizieren und folglich seinen Lebensunterhalt zu bestreiten (GIZ 2012b, S. 12).

### Bildung

Die durchschnittlichen Einschulungsraten waren im Jahr 2010 in Jamrud relativ niedrig – 62 Prozent für Jungen und 44 Prozent für Mädchen. Bei genauerer Betrachtung zeigte sich jedoch rasch, dass diese Zahlen wenig aussagekräftig waren und sich die allgemeine Bildungssituation weit dramatischer darstellte. Schon ab einem Alter von zehn Jahren nahm der Schulbesuch der Kinder stark ab. Es verließen zunächst mehr Jungen als Mädchen die Schule, da diese zum Einkommenserwerb beitragen müssen. Im Alter zwischen 11 und 14 Jahren besuchten nur noch 40 Prozent der Jungen und 36 Prozent der Mädchen eine Schule. Mit zunehmendem Alter brach auch der Schulbesuch der Mädchen drastisch ein. Während in der Altersgruppe von 15-17 Jahren immerhin noch 33 Prozent der Jungen eine Schule besuchten, waren es bei den Mädchen nur noch 17 Prozent. Mädchen werden in dieser Altersgruppe bereits auf die häuslichen Pflichten als Ehefrau vorbereitet und teils auch schon verheiratet. Hinzu kommt, dass weiterführende Schulen in den ländlich geprägten Stammesgebieten häufig weit entfernt liegen und es für die Jugendlichen aufgrund fehlender Transportmöglichkeit oft nicht möglich ist, diese zu besuchen. 37,5 Prozent der Haushalte gaben an, dass der Zugang zu Bildungsmöglichkeiten für sie ein Problem darstelle. Aber nur 25 Prozent der Haushalte empfanden die fehlenden Bildungschancen von Mädchen als Problem (GIZ 2012b, S. 16 f.).

### Zugang zu Trinkwasser

Im Jahr 2010 war die Versorgung mit sauberem Trinkwasser für 68 Prozent der Haushalte in Jamrud ein „großes Problem“. Lediglich ein Viertel aller befragten Haushalte war an ein zentrales Wasserversorgungssystem angeschlossen. Mehrheitlich bezogen die Haushalte ihr Trinkwasser aus als bedenklich einzustufenden Quellen. So holten 53 Prozent ihr Wasser von Ziehbrunnen, 14 Prozent nutzten Quellwasser, 2 Prozent schöpften das Wasser gar aus offenen Kanälen, weitere 2 Prozent bezogen ihr Trinkwasser aus Brunnen mit Handpumpen und 4 Prozent verfügten über gar keinen Zugang zu Trinkwasser. Nur 10 Prozent der Haushalte kochten ihr Wasser vor der Nutzung ab oder filterten dieses. Fast alle Haushalte nutzten eigene Wasserreservoirs zur Lagerung von Trinkwasser. Die Art der Aufbewahrung kann jedoch zu einer weiteren Verschlechterung der Wasserqualität beitragen. So nutzten 32 Prozent der Haushalte geschlossene und 16 Prozent offene Tanks. 37 Prozent nutzten geschlossene Gefäße und 13 Prozent offene. Die übrigen 2 Prozent verfügten über keine Aufbewahrungsmöglichkeiten für Wasser, bzw. lagern dieses nicht (GIZ 2012b, S. 19).

### Gesundheit

In Jamrud war die Gesundheitssituation im Jahr 2010 als desolat zu bezeichnen. Krankheiten waren weitverbreitet. So klagten 91 Prozent der Befragten über Malaria, 88 Prozent der Haushalte berichteten von Atemwegserkrankungen und 28 Prozent über Durchfall. Weitere 21 Prozent benannten Typhus als Ursache für Erkrankungen, 8 Prozent nannten Probleme mit dem Blutdruck und 6 Prozent berichteten gar von Cholerafällen in ihrem Haushalt. Die mangelhafte Trinkwasserversorgung, nicht entsorgte Abwässer und offene Feuerstellen verursachten viele dieser Erkrankungen. Die Dramatik der Lage zeigte sich auch darin, dass 22,3 Prozent aller befragten Haushalte den Tod mindestens eines Kindes im Alter von unter einem Jahr zu beklagen hatten. Immerhin waren 92,3 Prozent aller Säuglinge und Kleinkinder in den befragten Haushalten geimpft. Der Weg zur nächsten Gesundheitseinrichtung lag für rund 51 Prozent der Haushalte bei unter einer Stunde. 44 Prozent der Haushalte waren immerhin ein bis zwei Stunden unterwegs und rund 5 Prozent brauchen mehr als zwei Stunden zur nächsten Gesundheitsstation oder ins nächste Krankenhaus (GIZ 2012b, S. 18 f.).

### Zugang zu Medien

Zugang zu öffentlicher Berichterstattung hatten im Jahr 2010 immerhin 93 Prozent der Haushalte in Jamrud. Dabei überwog



Mädchen am Brunnen bei Ghallanai in Halim Zai Tehsil. Verschmutztes Trinkwasser führt in den Stammesgebieten zu vielen Erkrankungen.



das Radio als Informationsquelle in 51 Prozent der Haushalte. 38 Prozent der befragten Haushalte verfügten über ein Fernsehgerät, wobei die Stromsituation eine Nutzung nicht immer zuließ, während Radios auch im Batteriebetrieb eine Mediennutzung erlaubten. Nur 2 Prozent der Haushalte hatten einen Internetanschluss und 4 Prozent nutzten regelmäßig Zeitungen, um sich zu informieren (GIZ 2012b, S. 18).

Auf Basis der zahlreichen Feldstudien, die auch noch die zweite Phase des Vorhabens begleiteten (siehe z.B. GIZ 2014), wurde die Zielrichtung des FATA-Entwicklungsprogramms immer wieder an die lokalen Gegebenheiten und die Bedarfe der Menschen in den jeweiligen Projektregionen angepasst und bei der Planung von Entwicklungsmaßnahmen immer auch die Entscheidungsstrukturen der Stammesgesellschaft mit berücksichtigt.

## Partizipation als Schlüssel für nachhaltige Entwicklung

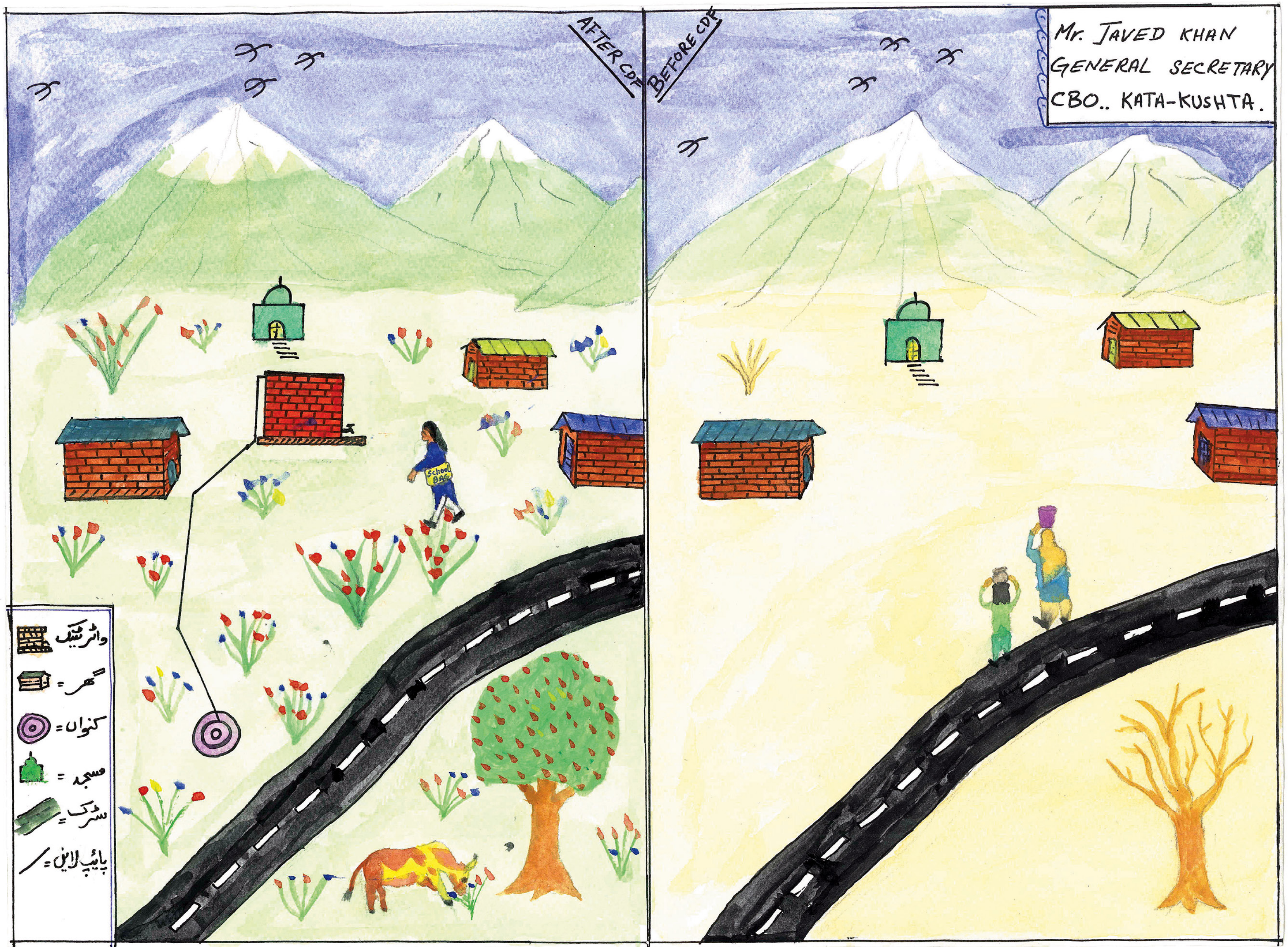
Aufgrund der prekären Lage in den Stammesgebieten war die Verbesserung der Lebensgrundlagen der Menschen ein Hauptfokus zu Programmbeginn. Die Idee: Der sogenannte Dorf-Entwicklungsfonds – ein Geldtopf für kleine und mittlere, schnell realisierbare Projekte, welche die Dorfbewohnerinnen und -bewohner in eigener Regie planen und auch umsetzen können. Zu diesem Zweck schuf das FATA-Entwicklungsprogramm zusammen mit seinem pakistanischen Partner, dem Zivilen FATA-Sekretariat, einen Ausschuss für die Stammesgebiete, der die Mittel des Dorf-Entwicklungsfonds verwaltete, Projektanträge prüfte und genehmigte, Projekte beriet und begleitete.

Mitglieder dieses Ausschusses waren die Leiter einer Reihe von Abteilungen des FATA-Sekretariats und ihnen nachgeordneter Direktorate. Hier repräsentiert waren das Finance Department, das Planning & Development Department, das Department für Administration, Infrastructure & Coordination sowie das Social Sector Department (siehe dazu die Organisationsstruktur des FATA-Sekretariats und die Partnerstruktur des Programms auf den Seiten 235 und 236). Außerdem waren die Political Agents der Tribal Agencies, die Deputy Commissioners der Frontier Regions sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des FATA-Entwicklungsprogramms in diesem Gremium vertreten. Als Pilotregionen wurden zunächst die Frontier Region Peschawar und die Tehsils Jamrud und Mula Gori in der Khyber Agency gemeinschaftlich ausgewählt. Ab 2013 kamen die Agencies Bajaur und Mohmand hinzu.

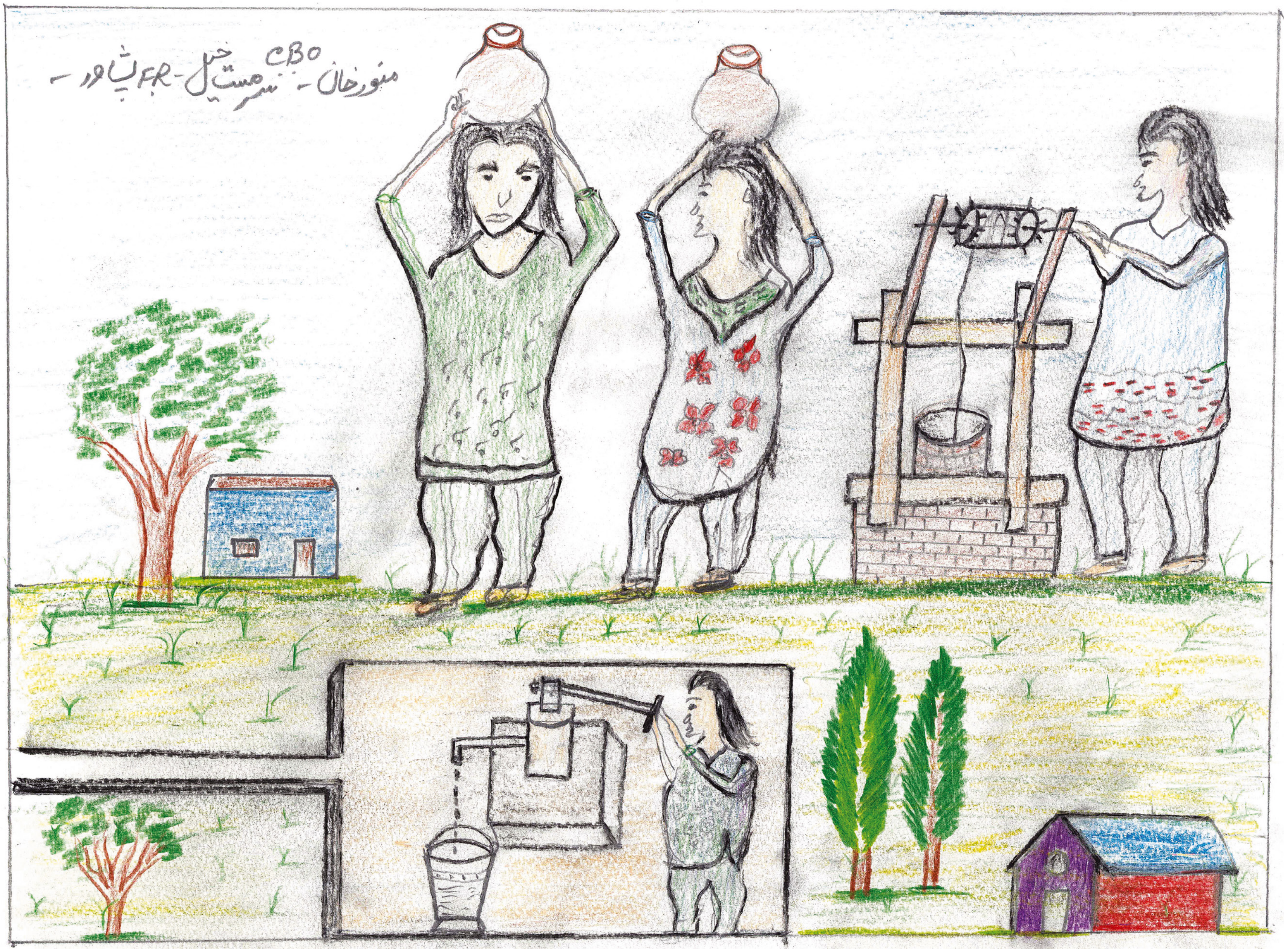
Da die Dorfbewohnerinnen und -bewohner in den Pilotregionen selbst über die notwendigen Projekte entscheiden sollten, rief das FATA-Sekretariat zur Gründung von gemeindebasierten Organisationen auf. Deren Mitglieder wurden von der Dorfbevölkerung gewählt, identifizierten – so der Plan – gemeinschaftlich die wichtigsten Entwicklungsbedarfe und formulierten in der Folge entsprechende Projektanträge. So sollten in den Gemeinden Eigeninitiative und Eigenverantwortung für Entwicklungsvorhaben gefördert werden. Um die Mitglieder der neu geschaffenen Dorforganisationen auf ihre Aufgabe vorzubereiten, führte das FATA-Entwicklungsprogramm zahlreiche Schulungen durch, in welchen die Dorfrepräsentanten lernten, Anträge zu stellen, Gelder transparent zu verwalten und die Bauaufsicht über die Projekte zu führen. Für viele Dorfbewohner war dies absolutes Neuland. Niemand hatte hier je zuvor einen Projektantrag geschrieben oder geglaubt, dass ein derartiges Unterfangen irgendwo auf offene Ohren stoßen würde. So näherte sich das Programm dem Thema nicht nur mit formalen Fortbildungsmaßnahmen, sondern auch auf spielerische, zeichnerische Art. Dorfratsmitglieder sollten ihre Vorstellungen von der Entwicklung ihrer Gemeinden etwa in selbstgemalten Bildern ausdrücken. Manche dieser Zeichnungen garnierten futuristische Hochhäuser mitten im Dorf, Hochspannungsleitungen und große Wasserspeicher, andere zeigten blühende Gärten, bewässerte Felder, funktionierende Schulen, befestigte Straßen und Wasserpumpen, die den mühsamen Handbetrieb von Brunnen überflüssig machten (siehe Seiten 218/219).

Zur Vernetzung der Dorforganisationen untereinander und zur Qualitätsprüfung der Projektanträge wurde auf ein der Bevölkerung vertrautes, tribales Rätesystem zurückgegriffen. Jede Dorforganisation entsandte einen Vertreter in einen übergeordneten Rat – die „Dschirga der Dorforganisationen". Hier wurden wiederum zwei Vertreter für eine regionale Dschirga nominiert – ein Gremium, das Repräsentanten aus der gesamten Pilotregion

Mitglieder einer Dorforganisation in der Region Muhabat Khel diskutieren die Entwicklungsbedarfe ihrer Gemeinde.




Zukunftsvision des Vorsitzenden der Dorforganisation von Kata Kuschta im Khyber Distrikt. Rechts der Ist-Zustand, links die Situation nach dem Bau des aus dem Dorfentwicklungsfonds finanzierten Wasserreservoirs.




Auch hier eine dank Dorfentwicklungsfonds Realität gewordenen Zukunftsvision. Das mühevolle Wasserholen am weit entfernten Ziehbrunnen hat ein Ende. Heute hat Sarmast Khail in der Frontier Region Peshawar einen geschlossenen Brunnen mit Handpumpe inmitten des Dorfes.



Dorfbewohner beim Bau eines Wassertanks in Jamrud, Khyber Distrikt. In seiner ersten Phase unterstützte das FATA-Entwicklungsprogramm Gemeinden durch Dorfentwicklungsfonds. Die Wasserversorgung stand für die Dorfbewohner meist an oberster Stelle.



Eine Sanitärversorgung gibt es in den meisten Dörfern der Stammesgebiete nicht:
Bau einer Sickergrube aus Mitteln des Dorfentwicklungsfonds in Jamrud.

vereinte. Über die regionalen Dschirgas gelangten die Projektanträge der Dorforganisationen zum regionalen Komitee des Dorf-Entwicklungsfonds. Für jede Pilotregion war ein solches Komitee geschaffen worden, das abschließend über die Anträge entschied. In diesen Gremien saßen Repräsentanten der regionalen Dschirgas, ebenso wie der Politcal Agent der jeweiligen Agency, Vertreter des FATA-Sekretariats und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des FATA-Entwicklungsprogramms. Diese Struktur mit ihren vier Ebenen und zahlreichen Mechanismen zur Qualitätsprüfung, ebenso wie die Repräsentanz der Dörfer durch gewählte Stammesvertreter auch auf höchster Ebene, sorgte für Transparenz bei sämtlichen Entscheidungen. Da Dorfvertreter, Maliks und Älteste so in die gesamte Entscheidungsfindung mit eingebunden waren, konnte vermieden werden, dass zwischen den Dorfschaften, Clans und Stämmen Konflikte aufflammten oder mit Neid auf das jeweilige Nachbardorf geblickt wurde. Um für noch mehr Transparenz zu sorgen, wurden Ratssitzungen auch aufgezeichnet und im Radio oder manchmal gar im Regionalfernsehen übertragen (siehe Bild auf Seite 243).

Die Arbeit der Dorforganisationen entwickelte sich dynamisch. Fiel es den Organisationen zu Beginn noch sehr schwer verwertbare und realistische Projektvorschläge zu erarbeiten, nahm dieser Prozess nach den Schulungen schnell an Fahrt auf. Die ersten Gehversuche gelangen den Dorforganisationen mit Kleinstprojekten, für die sie noch keine Projektvorschläge entwickeln mussten. Die Umsetzung dieser Initiativen wurde von ihnen eigenständig mit technischer Unterstützung des Programms gestemmt. Sie verbesserten den Zugang zu Trinkwasser durch neue Brunnen, Zufahrtswege erhielten eine Befestigung oder Familien einen energieeffizienten Lehmofen, der mit weniger Brennstoff auskommt. Durch mit Kleinstprojekten gesammelte Erfahrungen und die begleitenden Schulungen zum Projektmanagement gelang es den Dorforganisationen mit der Zeit immer besser, finanzierungsfähige Projektvorschläge auszuarbeiten. Bis Ende 2016 gingen bei den regionalen Dorf-Entwicklungskomitees weit über einhundert Projektanträge ein, von denen 72 genehmigt wurden. Bei der Mehrzahl dieser Eingaben handelte es sich um Projekte zur besseren Trinkwasserversorgung, Abwassersysteme, neue Straßenbeläge und Flutschutzmauern. Bis Anfang 2017 hatten die Dorforganisationen mit fachlicher Begleitung durch das FATA-Entwicklungsprogramm diese Projekte alle erfolgreich realisiert.

Nach und nach ging die Arbeit der Dorforganisationen auch über die Verwirklichung einzelner Projekte hinaus. Sie analysierten die Bedarfe in ihren Gemeinden und erarbeiteten daraufhin konkrete Dorfentwicklungsstrategien. In diese flossen alle Aspekte ein: Gesundheitsversorgung, Schulbildung, Energie-, Wasser-, Abwasserversorgung, Straßenbau. Bis 2017 wurden so mit Unterstützung des FATA-Entwicklungsprogramms 105 Dorfentwicklungspläne erarbeitet, auf deren Grundlage es den Gemeinden möglich war, geeignete Projekte zu entwickeln, zu priorisieren und die dafür notwendigen Mittel aus den Dorf-Entwicklungsfonds zu erhalten oder diese auch bei der staatlichen Regionalverwaltung und bei anderen nationalen und internationalen Gebern zu akquirieren.

Um alle Bevölkerungsgruppen in die Entwicklungsplanung einzubeziehen, setzte das FATA-Entwicklungsprogramm auf unterschiedliche Dialogformate: Eltern-Lehrer-Komitees an den Schulen brachten ihre Anliegen bei den Dorforganisationen ein; Frauengruppen formierten sich und meldeten ihre Bedarfe; Qualitätsteams aus Gesundheitseinrichtungen benannten Mängel; in Workshops lernten Vertreter der lokalen Dschirgas, in den Dialog



Mädchen beim morgendlichen Plausch am Brunnen.

## Malik Mir Aslam Khan Afridi

ist ein Stammesführer aus Malikabad im Tehsil Jamrud des Khyber Distrikts. Seit 2011 ist er gleichzeitig Präsident einer gemeindebasierten Organisation und Vorsitzender der regionalen Dschirga. Er hat an zahlreichen Schulungen und Workshops des FATA-Entwicklungsprogramms teilgenommen und ist heute ein erfahrener Gemeindeplaner und Projektmanager. Der engagierte Mann blickt zurück: *„Vor der Gründung unserer Dorforganisation hätten wir nie gedacht, dass wir unsere eigenen Projekte durchführen können, geschweige denn solche, die der ganzen Gemeinschaft zugutekommen. Diese Erfahrungen haben uns allen ein Gefühl der Zuversicht gegeben. Wir alle wollen einen Beitrag zur Gemeinschaft leisten, der über unsere persönlichen Bedürfnisse hinausgeht.“* Dieses Engagement hat in Malikabad viel verändert. Die Gemeinde hat nun einen Wassertank, Solarzellen sorgen für Strom. Der Verkehr läuft über gepflasterte Straßen und Wälle sorgen für Schutz vor Überschwemmungen. Malik Mir Aslam Khan Afridi bekräftigt: *„Die Bevölkerung profitiert von all diesen Aktivitäten. Die Menschen sehen, dass sich jemand um ihre Bedürfnisse kümmert und das führt zu viel mehr Zufriedenheit und zu weniger Frust. Auch die Einstellungen in unserem Dorf haben sich dadurch verändert, Individualismus ist Gemeinschaftssinn gewichen.“*





## Asim Shafi

ist seit 2009 Teil des FATA-Entwicklungsprogramms und leitet heute das Team für Monitoring, Evaluierung und Kommunikation. Als gelernter Bau- und Agraringenieur war er zunächst für Kommunalentwicklung in den Stammesgebieten zuständig und übernahm im Jahr 2013 die Leitung der Komponente „Verbesserung der Existenzgrundlage der Bevölkerung“. Gerade zu Beginn der Programmarbeit war es laut Asim Shafi wichtig, kleine Infrastrukturprojekte durchzuführen, um die Lebensbedingungen der Menschen rasch zu verbessern: *„Die Gemeinden diskutierten in Dschirgas gemeinsam ihre dringlichsten Bedarfe und einigten sich darauf, was sie als Erstes angehen wollen. Zusammen mit Experten des FATA-Entwicklungsprogramms verwirklichten sie dann ausgewählte Aktivitäten. Diese Kleinprojekte stärkten das Selbstvertrauen der Menschen.“* Danach folgten Infrastrukturprojekte mit einem größeren finanziellen Volumen, welche die Gemeinden dank zahlreicher Schulungen weitgehend selbst durchführten. Es entstanden Straßen und Marktplätze, eine Wasser- und Abwasserversorgung. Außerdem wurden zahlreiche Schulen und Gesundheitsstationen renoviert. *„Die Grundversorgung der Gemeinden hat sich dadurch verbessert. Ganz wichtig war es für die Menschen aber, dass sie durch gemeinsame Schulungen und gemeinsam erworbene praktische Erfahrungen in ihrem sozialen Zusammenhalt gestärkt wurden. Heute sind sie sich ihrer Entwicklungsbedürfnisse bewusst und können sich häufig selbst helfen“*, beschreibt Shafi die Wirkungen seiner Arbeit.

mit den Verantwortlichen im regionalen Dorf-Entwicklungskomitee zu treten und die notwendigen Veränderungen in den Gemeinden kompetent und selbstbewusst in diesen Gremien und gegenüber staatlichen Vertretern zu kommunizieren. Die Dorforganisationen sind über alle Phasen des Programms wichtige Partner des FATA-Entwicklungsprogramms geblieben und waren ein wesentlicher Pfeiler für dessen Erfolge und Akzeptanz.

## Besondere Herausforderungen vor Ort und die unabhängige Projektberichterstattung (IPR)

Seit dem Beginn der Arbeit des FATA-Entwicklungsprogramms war es den internationalen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern nur in seltenen Fällen möglich, in die Stammesgebiete zu reisen und die Arbeit vor Ort persönlich in Augenschein zu nehmen. Die prekäre Sicherheitslage erlaubte in der Regel nicht einmal die ständige Anwesenheit in Peschawar, dem Sitz des ehemaligen FATA-Sekretariats und der Provinzregierung von Khyber Pakhtunkhwa. Auch die nationalen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Projekts haben in ihrer Funktion als Beschäftigte der GIZ meist keinen Zugang zu den Stammesgebieten. Von Beginn an stellte sich also die Frage, wie sich die Arbeit in einer Region effizient und transparent realisieren lässt, die dem Programmpersonal verschlossen bleibt. Die Lösung war vielschichtig. So hat das FATA-Entwicklungsprogramm von Anfang an mit sogenannten Mittlern und Implementierungspartnern zusammengearbeitet, zudem wurde eine unabhängige Projektberichterstattung etabliert.

Zu den Mittlern und Implementierungspartnern zählen die bereits erwähnten, in örtlichen Gemeinden verankerten Basisorganisationen, lokale Nicht-Regierungsorganisationen ebenso wie staatliche und halbstaatliche Institutionen. Zu letzteren gehört etwa das Institute of Management Sciences in Peschawar, die Khyber Medical University und die Local Governance School. Auch eine mehrjährige Kooperation mit UNDP hat es ermöglicht, effizient Schulungen in den Stammesgebieten durchzuführen und Projektaktivitäten in schwer zugänglichen Gebieten umzusetzen. Um zu überprüfen, ob die Unterstützung auch tatsächlich bei der Bevölkerung der Stammesgebiete ankommt, dort auch angenommen wird und nachhaltig wirkt, wurde mit der Programmkomponente „*Independent Project Reporting*" (IPR) eine unabhängige Projektberichterstattung eingeführt. Dazu ging das FATA-Entwicklungsprogramm eine Kooperation mit dem Fachbereich Journalismus und Massenkommunikation der Universität Peschawar ein. Die hier im Feld „Entwicklungsjournalismus" ausgebildeten Studierenden, wie auch eigens weitergebildete Journalistinnen und Journalisten aus den Stammesgebieten, wurden für Themen wie Gesundheit, Bildung, Prävention von Gewalt gegen Frauen und Berichterstattung in Konfliktzonen sensibilisiert. So gewappnet, haben sie die Kontroll- und Berichtsfunktion über Projektaktivitäten in für uns unzugänglichen Gebieten wahrgenommen – eine Aufgabe, die normalerweise die staatlichen Partner, das Programmpersonal oder interne und externe Prüfer übernehmen.

Die unabhängige Projektberichterstattung durch Journalisten und Studierende der Universität Peschawar entwickelte sich für das FATA-Entwicklungsprogramm und die deutsche Entwicklungszusammenarbeit zu einem Erfolgsmodell. Für das Programm und das Zivile FATA-Sekretariat waren die von den Medienschaffenden zusammengetragenen Informationen ein Fenster in die Region. Sie waren ein hilfreiches Instrument, um Programmaktivitäten und deren Wirkungen besonders im Bereich Gesundheit, Bildung und Frauenförderung zu überprüfen. Auch bildeten sie eine Grundlage für die weitere Konzeption der deutsch-pakistanischen Entwicklungszusammenarbeit, ebenso wie für Reformvorhaben staatlicher Stellen.

Die Bevölkerung in den Stammesgebieten öffnete sich den Studierenden und Medienschaffenden und schätzte ihre Arbeit. Sie berichteten diesen nicht nur über Erfolge und Defizite von Entwicklungsvorhaben, sondern auch über ihre Sorgen und ihre Forderungen an staatliche Stellen. Der Grund für das Vertrauen: Die Journalisten und Studierenden stammten meist ebenfalls aus den Stammesgebieten und kannten die Not der Bevölkerung aus eigener Erfahrung. Für die Menschen in den Stammesgebieten bedeutete der Besuch der Medienvertreter noch viel mehr. Auf diesem Weg erhielten sie auch überregional eine Stimme – zum ersten Mal seit Menschengedenken. So hatten sie die Gelegenheit, ihre Lebensumstände und ihre Bedarfe publik zu machen und auf diesem Wege an die pakistanische Öffentlichkeit und an staatliche Stellen heranzutragen.

**Studiengang Entwicklungsjournalismus an der Universität Peschawar: Studentinnen interviewen Frauen im Khyber Distrikt zur Qualität staatlicher Dienstleistungen.**





## / Palwasha Kakakhel

ist seit über zehn Jahren im Informations- und Wissensmanagement des FATA-Entwicklungsprogramms tätig. Sie studierte in Pakistan und England Betriebswirtschaft mit Schwerpunkt Personalmanagement. 2012 führte sie die unabhängige Projektberichterstattung im Programm ein: *„Ziel war es, mehr Informationen über die Wirkungen unserer Arbeit in einer unzugänglichen Region zu sammeln und gleichzeitig die Fähigkeiten und das Know-how von Journalistinnen und Journalisten aus den Stammesgebieten zu verbessern. Sie sollten unsere Entwicklungsmaßnahmen begleiten, offen und kritisch darüber berichten und der Bevölkerung eine Stimme geben."* Die unabhängige Projektberichterstattung bot ein Forum für Bürgerbeteiligung in einem Umfeld, in dem es wenig Austausch zwischen Staat und Bevölkerung gab, einem Umfeld, in welchem politische Entscheidungen meist ohne Einbindung der Bevölkerung getroffen wurden. Mit Palwasha Kakakhels Unterstützung konnte 2012 ein Studiengang zu Entwicklungsjournalismus an der Universität Peschawar eingeführt werden – ein Novum in Pakistan. *„Ich freue mich, dass unser Engagement zu mehr Transparenz bei Entwicklungsinitiativen in den Stammesgebieten geführt hat und die Bevölkerung Verantwortung für diese übernimmt", blickt Palwasha Kakakhel zurück. „Letztlich haben wir so dazu beigetragen, ein Stück Demokratie in diese marginalisierte und fragile Region zu bringen."*

## / Prof. Dr. Altaf Ullah Khan

ist Professor am Foreman Christian College in Lahore. Von 2013 bis 2017 war er Dekan der Fakultät für Journalismus und Massenkommunikation an der Universität Peschawar. Dort leitete er auch das Projekt zur unabhängigen Projektberichterstattung und den neuen Studiengang zu Entwicklungsjournalismus. Es war Prof. Khan immer ein wichtiges Anliegen, dass Journalisten unabhängig berichten können. Wahrhaftigkeit, Objektivität und Neutralität in der journalistischen Darstellung wie auch die Sorgfalt in der Recherche waren daher Werte, die er an Studentinnen und Studenten weitergab. Neben journalistischer Theorie sollten aber auch praktische Erfahrungen vermittelt werden. Dafür bot die unabhängige Projektberichterstattung ideale Bedingungen, da sie Studierende in den wahren Journalistenalltag eintauchen ließ. *„Aufgrund des Konflikts gab es zu jener Zeit nicht viele Bilder aus den Stammesgebieten und kaum unabhängige Berichte. Die Region war für nationale und internationale Medien meist verschlossen. So diente unser Projekt als Fenster zu dieser unruhigen Region."* Laut Altaf Ullah Khan waren es gerade die praktischen Elemente des Studiengangs, wie Reportagereisen, Recherchen im Feld und anschließende Publikation, welche die Studierenden ideal auf ihre berufliche Zukunft vorbereiteten: *„Alle haben eine gute Stelle gefunden. Sie arbeiten heute bei Zeitungen, bei Presseagenturen, Fernsehsendern oder lehren Journalismus an verschiedenen Universitäten Pakistans."*



Zwischen 2013 und 2015 befragten Journalisten und Studierende das Lehrpersonal, Schülerinnen und Schüler sowie deren Eltern an über 90 vom FATA-Entwicklungsprogramm geförderten Schulen. Abgefragt wurde die Zufriedenheit mit staatlichen Leistungen, mit dem Bildungsangebot, Lernfortschritt, schulischer Infrastruktur und dem schulischen Umfeld. Um die Zufriedenheit mit der Gesundheitsversorgung zu überprüfen, wurden im gleichen Zeitraum Patientinnen und Patienten sowie Angestellte in 34 geförderten Gesundheitsstationen interviewt. Die gesammelten Informationen gaben dem Programmteam einen guten Einblick in das bislang Erreichte und auch in das, was weiterhin der Verbesserung bedurfte (siehe dazu auch im Folgenden die Kapitel zu Gesundheit und Bildung).

Die Interviews, Geschichten, Bilder, Film- und Tonaufnahmen, die bei zahlreichen Reportagereisen in den Jahren 2013 bis 2015 entstanden, haben nicht nur die nötigen Grundlagen für die Überprüfung des Programmfortschritts gelegt, sondern waren auch ein wichtiges Fundament für die öffentliche Berichterstattung. Über 400 Berichte wurden in dieser Zeit an der Universität Peschawar produziert, davon 285 Zeitungsartikel, 110 Radiosendungen und 27 Fernsehdokumentationen. Dies schuf in Pakistan eine Öffentlichkeit für die Stammesgebiete jenseits der die Medien beherrschenden Meldungen über Anschläge und deren Opfer. Diese Sensibilisierung für die Belange der Stammesgebiete hat mit dazu beigetragen, dass Vertreter des Staates und der Zivilgesellschaft nach vielen gescheiterten Anläufen bereit waren, echte Reformen für die Stammesgebiete zu wagen, die 2018 zum „FATA-Merger“ führten.

Auch für das FATA-Entwicklungsprogramm waren die Berichte wichtig, dokumentierten sie doch, ob Gelder für Entwicklungsmaßnahmen transparent und sachgemäß eingesetzt wurden und ob geförderte Infrastrukturmaßnahmen von der Dorfbevölkerung angenommen wurden und zu einer Verbesserung der Lebensumstände beitrugen. Zur Illustration dieser Veröffentlichungen erstellten zahlreiche Fotografinnen und Fotografen tausende von Bildern. So entstand im Laufe der Jahre ein beeindruckendes Fotoarchiv aus einer Region, zu der auch die internationale Presse kaum Zugang hat. Die Bilder liegen im Bildarchiv der Universität Peschawar und vermitteln authentisch, wie das Leben und Arbeiten der Menschen in den Stammesgebieten aussehen. Mit ihren Bildern sind die Fotografinnen und Fotografen auch zu den Augen unseres Programms geworden. Abdul Majeed Goraya und Alamgir Khan stehen für unzählige Fotografinnen und Fotografen, die im vergangenen Jahrzehnt mit dem FATA-Entwicklungsprogramm eng zusammengearbeitet haben oder von diesem fortgebildet wurden. Ihnen und ihrer Arbeit sowie den von ihnen fotografisch begleiteten Projekten haben wir im November und Dezember 2021 eine Ausstellung gewidmet. Ziel war es, die pakistanische Öffentlichkeit für das Leben in den zwischenzeitlich in die Provinz Khyber Pakhtunkhwa integrierten Stammesgebiete zu sensibilisieren, Entwicklungsfortschritte visuell zu dokumentieren und weitere Entwicklungsbedarfe zu benennen. Auch war es uns ein Anliegen, der interessierten Öffentlichkeit einen Einblick in das gemeinsam geschaffene Bildarchiv der Universität Peschawar und des FATA-Entwicklungsprogramms zu gewähren. Unter dem Titel „*Pakistan's Merged Areas – A Tribal Society on its Way to Local Governance*“ wurde die Ausstellung im altehrwürdigen Peschawar Museum gezeigt und in einem gleichnamigen Band publiziert (Gatter 2021). Viele Bilder aus diesem gemeinsamen Archiv haben auch in die vorliegende Dokumentation Eingang gefunden, um anschaulich Einblicke in das Leben in den Stammesgebieten und in unsere Arbeit zu vermitteln.




*Kha Jwand*: Die Zeitschrift für Entwicklungsjournalismus der Universität Peschawar.



Oben: Im Jahr 2021 gab eine Ausstellung Einblicke in das Leben in den Stammesgebieten und in die Arbeit des FATA-Entwicklungsprogramms. Gezeigt wurden Bilder von Fotografen, die das Programm jahrelang begleitet haben, darunter Abdul Majeed Goraya (zweiter von links) und Alamgir Khan (zweiter von rechts). Die Ausstellung wurde von Palwasha Kakakhel (links) und Riaz Karim Khan (rechts) zusammen mit dem Autor (Mitte) organisiert.

Rechts: Pressestimmen zur Ausstellung.

## THE NEWS INTERNATIONAL

November 28, 2021

The News on Sunday, Islamabad/Rawalpindi



PESHAWAR: KP Minister for Finance Taimur Salim Jhagra and others at a photo exhibition arranged at the Peshawar Museum to mark the 70th anniversary of bilateral relations between Pakistan and Germany. — Muhammad Sajjad

70th anniversary of bilateral relations

# Photo exhibition opens to mark Pak-German ties

Bureau report

PESHAWAR: The GIZ Pakistan has launched a photo exhibition at the Peshawar Museum on the merged areas of Khyber Pakhtunkhwa to mark the 70th anniversary of bilateral relations and 60th anniversary of development cooperation between Pakistan and Germany. Khyber Pakhtunkhwa Minister for Health and Finance Taimur Saleem Khan Jhagra attended the event as a chief guest and inaugurated the exhibition. The representatives of the German Embassy, GIZ and officials of the Khyber Pakhtunkhwa attended the event.

In his remarks, the minister said that it was a moment of pride for Peshawar Museum. He said this exhibition should serve as an opening door of the museum for the public.

He added that international celebrities had appreciated the Peshawar Museum. "The world travellers are now travelling to Peshawar and the PTI government has improved its face with projects like the famous Gor Khatri, Mahabat Khan Mosque renovation," he maintained.

He added that the government renovated the historical sites including the house of famous Indian cinema actor late Dilip Kumar, which had been opened to the public.

The minister directed the KP Archaeology Department to hold more exhibitions in the museum and to show the rich culture and heritage of the province and merged districts to the world at large.

Jhagra added that Rs60 billion had been allocated for development projects of newly merged districts. The allocation for the merged districts would reach Rs100 billion this year If other provinces provided the promised funds, he added. He added that Rs5 billion had been allocated in the current fiscal year to improve and upgrade basic health units in erstwhile Fata.

Jhagra said the people of the merged districts were also being provided free medical facilities under the Sehat Card Scheme. This facility would be upgraded to Sehat Card plus from first January 2022, he added. The minister said Peshawar was one of oldest living cities and invited the tourists to promote its culture. He said the former tribal areas were merged with Khyber Pakhtunkhwa in 2018, adding that the photo exhibition would give an insight into this.

Dr Deichmann, chargé affair of the German Embassy in Islamabad, said that the development cooperation between Germany and Pakistan continued for decades with friendly and trustful political, economic and cultural ties.

He added that t[...] Germany had i[...] around 3.5 billion e[...] its development part[...] with Pakistan. In her remarks, Stoyanka [...] Cluster Coordinator [...] Pakistan [...] commitme[...] local gov[...] process in [...] She sta[...] working [...] and loca[...] promote [...] parent a[...] proach f[...] ening i[...] and imp[...] health [...] ter ser[...] local [...] areas.

---

## Daily LEAD Pakistan

Read to Lead

Sunday

### Photo Exhibition on the Merged Areas of Khyber Pakhtunkhwa launched to mark Pakistan-German 70th Years of Cooperation

---

## روزنامہ 92 نیوز پشاور

Daily 92 News Peshawar, Sunday, November 28,2021



---

## روزنامہ جنگ راولپنڈی

THE DAILY JANG RAWALPINDI



---

## DAILY MASHRIQ PESHAWAR

روزنامہ مشرق پشاور



---

## The Nation

November 28, 2021

### Photo exhibition launched to mark 70th anniversary of Pak-German ties

OUR STAFF REPORTER

[...]ernments to promote an efficient, [...]arent and participatory [...]ch focused on strengthening institutional capacity and [...]ed governance in health [...]ucation for better service [...]y to the local people in [...]d areas.

[...]er, KP Minister for Health [...]nance Taimur Saleem Khan [...] inaugurated the exhibition [...]f guest. Speaking on the occasion the minister said that it [...]moment of pride for Peshawar [...]useum.

[...]id the event should serve [...]pening door of the museum [...] it had been opened to the public.

The minister directed the KP Archaeology Department to hold more exhibitions in the museum and to show the rich culture and heritage of the province and merged districts to the world at large.

Jhagra said that Rs60 billion had been allocated for development projects of newly-merged districts. The allocation for the merged districts would reach Rs100 billion this year if other provinces provided the funds pledged, he added.

Jhagra said the people of the merged districts were also be-[...]

---

## DAILY EXPRESS

روزنامہ ایکسپریس پشاور

SUNDAY, NOVEM[...]

---

## Daily COUNTRY NEWS

Editor in Chief Sardar Hameed

Vol.IX No.334 Rabi ul Akhir 22,1443 Sunday November 28, 2021. Rs.20

### Photo Exhibition on the Merged Areas of Khyber Pakhtunkhwa launched to mark Pakistan-German 70th Years of Cooperation

Staff Reporter

PESHAWAR: To mark the 70th anniversary of bilateral relations and 60th anniversary of development cooperation between Pakistan and Germany, GIZ Pakistan launched a photo exhibition on the Merged Areas, Khyber Pakhtunkhwa at Peshawar Museum. Khyber [...] seum for public. International celebrities have appreciated Peshawar Museum; world travellers are now travelling to Peshawar and PTI Government has improved face of Peshawar and KP with projects like the famous Gor Gathri, Mahabat Khan Mosque renovation, Takhtbhai in Mardan.

He mentioned that the KP [...] provinces contribute the promised amount this allocation will reach 100 billion this year. Five Billion rupees have been allocated in the current fiscal year to improve and upgrade basic health units in Erstwhile Fata.

Taimur furthered that for the very first time in the history the people of NMDs have been provided the free medical facilities under Sehat Card Scheme. This facility would be upgraded [...]

their livelihoods, and struggling to provide their [...] better future. T[...] an emerging lo[...] system, comm[...] ment initiatives [...] ments in the [...] heath sectors.T[...] tion will conti[...] cember 2021 a[...] Museum to m[...] tions. Dr. Dei[...] affair of the G[...]

---

## روزنامہ آج پشاور پاکستان



---

## The Frontier Post

First national English daily published from Peshawar, Islamabad, Lahore, Quetta, Karachi and Washington

Regd. No. 241 RABI-us-SANI 22 1443 – SUNDAY, NOVEMBER 28 2021 PESHAWAR EDITION

### Photo exhibition on merged areas launched



---

## Daily KHABRAIN

روزنامہ خبریں پشاور

http://www.khabrain.com E-mail:- daily.khabrain@gmail.com khabrain@khabrain.com

ABC CERTIFIED

بانی وقائد: ضیا شاہد مرحوم



---

## DAWN

FOUNDED BY QUAID-I-AZAM MOHAMMAD ALI JINNAH

Sunday, November 28, 2021, Rabi-us-Sani 22, 1443



VISITORS take interest in photos during an exhibition at Peshawar Museum on Saturday. — White Star

### Photo exhibition on merged areas opens

Bureau Report

---

## روزنامہ اوصاف اسلام آباد

DAILY AUSAF ISLAMABAD

قسم ہے قلم کی اور جو کچھ لکھتے ہیں ، القرآن

E-mail:ausaf@dsl.net.pk اعلیٰ صحافتی اوصاف کا علمبردار http://www.dailyausaf.com



---

## THE EXPRESS TRIBUNE

PARTNER OF The New York Times INTERNATIONAL EDITION

SUNDAY, NOVEMBER 28, 2021

# Peshawar Museum hosts 'tribal districts' exhibition

### Jhagra, German embassy representatives inaugurate show



PHOTO: EXPRESS

PESHAWAR

To mark the 70th anniversary of bilateral relations and 60th anniversary of development cooperation between Pakistan and Germany, GIZ Pakistan launched a photo exhibition on tribal districts at Peshawar Museum.

Khyber-Pakhtunkhwa Minister for Health and Finance Taimur Saleem Khan Jhagra inaugurated the exhibition along with representatives of the German Embassy, GIZ and others.

The photo exhibition gives an insight into the remote region that in 2018 had been merged into the province of K-P. The show depicts the local people following their trades, earning their livelihoods, and struggling to provide their children with a better future.

They also show an emerging local governance system, community development initiatives, and improvements in the education and health sectors.

On the occasion, the provincial minister said it was a proud moment for Peshawar Museum to host this exhibition and be an opening door of the museum for public.

Jhagra said international celebrities have appreciated the museum as world travelers are also now travelling to Peshawar for tourism.

He highlighted how the K-P government has renovated historical sites including the house of famous actor (late) Dilip Kumar which has now been opened for the public.

Directing the K-P Archaeology department to hold more exhibitions in the museum and to present the rich culture and heritage of the province to the world, Jhagra said around Rs60 billion was allocated for developmental projects of the tribal districts.

"If other provinces contribute the promised amount this allocation will reach Rs100 billion this year," he said, adding that Rs5 billion have been allocated in the current fiscal year to improve and upgrade basic health units in the tribal districts.

The finance minister maintained that this was the first time that people of tribal districts were provided with free medical facilities under the Sehat Card Scheme. "This facility would be upgraded to Sehat Card plus from first January." APP

Neben Publikationen in der lokalen und überregionalen Presse wurden die in den Stammesgebieten eingefangenen Eindrücke und Stimmen auch in einer vierteljährlich erscheinenden Zeitschrift der Universität Peschawar, „*Better Life - Kha Jwand*“ und der gleichnamigen Sendung des Campusradios veröffentlicht. Die Radiostation, deren Ausstrahlungen weit über die Grenzen der Universität hinaus zu empfangen sind, berichtete in den Jahren 2015/2016 ganze 54 Wochen lang über die Aktivitäten des FATA-Entwicklungsprogramms und über die Lebensbedingungen seiner Zielgruppen. Hörerinnen und Hörer waren dazu eingeladen, sich an den Sendungen zu beteiligen und zusammen mit den Studierenden über die Entwicklungsperspektiven der Stammesgebiete zu diskutieren.




In Zusammenarbeit mit der Universität Peschawar etablierte das FATA-Entwicklungsprogramm einen Kurs zu Entwicklungsjournalismus für Studentinnen und Studenten aus den Stammesgebieten. Dies förderte die freie und unabhängige Berichterstattung aus einer unruhigen und fast unzugänglichen Region. Hier wurde im vergangenen Jahrzehnt eine ganze Generation engagierter Journalistinnen und Journalisten ausgebildet.

Seit der Eingliederung der Grenzregion in die Provinz Khyber Pakhtunkhwa im Jahr 2018 sind unsere pakistanischen Partner mit einem zunehmend größer werdenden Personalkörper in den Tehsil-Verwaltungen der Merged Areas vertreten. Dadurch haben inzwischen nicht nur staatliche Stellen mehr Einblick in die Entwicklung der Region gewonnen, sondern auch das FATA-Entwicklungsprogramm. Viele dieser Verwaltungsfachkräfte, wie auch die gewählten Repräsentantinnen und Repräsentanten der Stammesgebiete, schult unser Programm. Der kontinuierliche Austausch, der bei diesen meist in Peschawar durchgeführten Trainingsmaßnahmen stattfindet, ermöglicht uns vielerlei Einblicke in die Stammesgebiete – Einblicke die nicht nur uns, sondern auch der staatlichen Verwaltung vor dem „Merger“ verwehrt blieben. Durch die enge Vernetzung mit diesem Personenkreis auch über die Trainingsmaßnahmen hinaus, können wir heute den Projektfortschritt einfacher abfragen, den Geldfluss überprüfen oder schlicht mit engagierten Behördenvertreterinnen und Repräsentanten der Zivilgesellschaft ins Gespräch kommen.

Nach dem Merger wurde die Abteilung für Planung und Entwicklung des einstigen FATA-Sekretariats erfolgreich in die Strukturen der Provinzregierung von Khyber Pakhtunkhwa überführt. Mit Unterstützung des FATA-Entwicklungsprogramms konnten dort inzwischen Mechanismen zum Projektmonitoring etabliert werden. Damit hat die unabhängige Projektberichterstattung, welche in den frühen Phasen des Programms so unentbehrlich war, zumindest einen Teil ihrer Bedeutung verloren. Doch vom kritischen und unabhängigen Journalismus, den das FATA-Entwicklungsprogramm über ein Jahrzehnt gefördert hat, profitiert die pakistanische Medienlandschaft bis heute. Laut Alumni-Datenbank der Universität Peschawar arbeiten derzeit 78 Absolventinnen und Absolventen des Kurses Entwicklungsjournalismus bei renommierten pakistanischen und internationalen Medienunternehmen.

## Die drei Phasen des Programms

In seiner **ersten Phase (2009-2012)** standen vor allem die Themen Gesundheit, Bildung und die Verbesserung der Lebensbedingungen der Menschen in den Stammesgebieten im Fokus des FATA-Entwicklungsprogramms. Das BMZ stellte für diesen Zeitraum rund 7,4 Millionen Euro zur Verfügung. Ab 2011 beteiligte sich auch die Agence Française de Développement (AFD) an Maßnahmen im Gesundheitssektor mit einem Betrag von gut 320.000 Euro.

Um die Gesundheitsversorgung nachhaltig zu verbessern, baute das Programmteam zusammen mit der Abteilung für Gesundheit des FATA-Sekretariats eine neue Einheit auf: die *Health Reform Support Unit* (HRSU). Bereits 2010 nahm sie ihre Arbeit auf. Mitarbeiter dieser neuen Abteilung, zusammen mit Managern von Gesundheitseinrichtungen in den Stammesgebieten, deren medizinischem Personal sowie



## Nadia Khan Barqi

stammt aus Südwasiristan und ist als Beraterin am Direktorat für Wissenschaft und Informationstechnologie der Provinzregierung von Khyber Pakhtunkhwa tätig. Von 2014 bis 2017 arbeitete sie für die „unabhängige Projektberichterstattung", eine Komponente des FATA-Entwicklungsprogramms. Hier bildete die gelernte Kommunikationswissenschaftlerin Studierende in Entwicklungsjournalismus aus. *„Da ich selbst aus den Stammesgebieten komme, war ich über die Entwicklungen dort stets auf dem Laufenden. Das half mir bei meiner Lehrtätigkeit und so konnte ich meine Beobachtungen weitergeben"*, erzählt Nadia Khan Barqi. Gerade für angehende Journalistinnen bot der Studiengang gute Möglichkeiten, Berufserfahrung zu sammeln. *„Für Studentinnen war dies ein echtes Karriere-Sprungbrett. Als Frauen hätten sie ohne das Projekt gar nicht reisen dürfen, nicht nur aus Sicherheitsgründen, sondern auch aufgrund der sozialen Normen."* Nach Nadia Khan Barqis Aussagen gab der Kurs und die intensive Betreuung den Studierenden auch viel Selbstvertrauen: *„Ihre Geschichten wurden veröffentlicht und fanden Zuspruch. Das machte Mut!"* Studenten wie auch Lehrende wurden mit der geschlechtersensiblen Berichterstattung vertraut gemacht. *„Besonders den Männern fiel das nicht unbedingt leicht"*, erinnert sich Nadia Khan Barqi und schmunzelt: *„Einer von ihnen berichtet inzwischen für die BBC. Die Geschlechterperspektive berücksichtigt er in seinen Beiträgen bis heute"*.

## Danish Babar

ist Medien- und Kommunikationsberater der Provinzregierung von Khyber Pakhtunkhwa. An der Universität Peschawar studierte er den mit dem FATA-Entwicklungsprogramm konzipierten Studiengang zu Entwicklungsjournalismus. Hier lernte Danish Babar, eigene Radio- und Fernsehbeiträge zu erstellen, Umfragen in der Bevölkerung durchzuführen und Printtexte zu verfassen. *„Dank der praktischen Arbeit in der unabhängigen Projektberichterstattung konnte ich mit ganz unterschiedlichen Formaten Erfahrung sammeln. Wir haben gelernt, wie wir auf Menschen zugehen können und mit diesen kommunizieren. Das war wichtig, um mit Menschen in Stammesgebieten in Kontakt treten zu können. Diese Zeit gehört zu meinen besten beruflichen Erfahrungen"*, blickt Danish Babar zurück. Mehr als 20 Dokumentationen und Reportagen hat der Journalist im Rahmen der unabhängigen Projektberichterstattung produziert. *„Das hat mich für meine spätere Arbeit bei einer internationalen Presseagentur qualifiziert und meinen beruflichen und persönlichen Horizont erweitert."* Neben seinem Studium war Danish Babar auch als Tutor an der Universität Peschawar tätig und konnte sein Know-how an andere Studierende weitergeben. *„Durch die unabhängige Projektberichterstattung gelangten viele von ihnen auf spannende Positionen"*, berichtet er. *„Einer wurde Kommunikationsleiter bei einer internationalen Organisation, ein anderer arbeitet bei Geo TV und eine Kommilitonin ist heute Produzentin bei einer Nachrichtenagentur in den Merged Areas"*.





Vertretern von Dorforganisationen, ermittelten gemeinsam die Verbesserungsbedarfe in der Gesundheitsversorgung, um in einer „Qualitätsinitiative“ Empfehlungen für die Erhöhung der Leistungsfähigkeit von Krankenhäusern und Erste-Hilfe-Einrichtungen zu erarbeiten. Ziel der Initiative war es, Mindeststandards für die medizinische Grundversorgung einzuführen und die Versorgung mit Fachärzten und Pflegepersonal in 52 Piloteinrichtungen zu gewährleisten. Basierend auf diesen Empfehlungen wurden an 30 Gesundheitseinrichtungen Gebäude repariert, Kreißsäle eingerichtet, Zufahrtsstraßen erneuert, die Entsorgung medizinischer Abfälle etabliert, die Stromversorgung über Solaranlagen gesichert und Krankenwagen wieder fahrtauglich gemacht. Da es in den Stammesgebieten so gut wie keine Hebammen gab, schulte das Programm Frauen in diesem Beruf. Während vor Projektbeginn nur 0,01 Hebammen auf 100.000 Einwohner kamen, stieg ihre Zahl auf knapp 26 Hebammen pro 100.000 Einwohner. War zunächst nur eine Hebamme in Teilzeit in den Stammesgebieten tätig gewesen, waren es nach den Fortbildungsmaßnahmen des FATA-Entwicklungsprogramms fast 1.300.




Um das Niveau der Bildung langfristig zu verbessern, entwickelte das Programmteam gemeinsam mit der Abteilung für Bildung des FATA-Sekretariats einen Bildungssektorplan. Darüber hinaus arbeitete das Programm auch mit den Schulen selbst zusammen und förderte zunächst 198 Pilotschulen. Dort wurde ab 2009 ein sogenanntes *School Effectiveness Model* eingeführt. Zu den Kernelementen gehörten fachliche und didaktische Lehrerfortbildungen, an welchen 374 Lehrkräfte teilnahmen. Die Etablierung einer Kultur, in der sich Lehrkräfte selbst reflektieren, gegenseitig unterstützen und dabei durch Mentoren gecoacht werden, war ebenfalls Teil des Modells. Neu geschaffene Eltern-Lehrer-Komitees räumten den Eltern erstmals ein Mitspracherecht in Bildungssachen ein und somit die Möglichkeit, ihre Wünsche und Beobachtungen in die Schul- und Unterrichtsplanung einzubringen.

Für die Entwicklung in den Dörfern sorgten Dorforganisationen mittels der bereits zuvor erwähnten Dorf-Entwicklungsfonds. Das Programm unterstützte ihre Mitglieder dabei, die Bedarfe der Bevölkerung zu ermitteln und diese mit politischen Entscheidungsträgern zu diskutieren. Die durchgeführten Kleinprojekte umfassten meist den Zugang zu sauberem Trinkwasser sowie kleinere Infrastrukturarbeiten (siehe oben). Dies führte dazu, dass besonders in den Pilotregionen des FATA-Entwicklungsprogramms die Trinkwasserversorgung durch den Bau von Brunnen und Pumpanlagen, aber auch durch das Anlegen von Wasserreservoiren messbar verbessert wurde.

In seiner **zweiten Phase (2012-2016)** führte das FATA-Entwicklungsprogramm die schon zuvor angestoßenen Reformprozesse fort. Dazu zählten vor allem die Qualitätsinitiative im Gesundheitssektor und die Umsetzung eines Bildungssektorplanes. Das BMZ stellte in dieser zweiten Phase Mittel von 10,5 Millionen Euro für die Stammesgebiete bereit. Darüber hinaus beteiligte sich erneut die Agence Française de Développement mit rund 675.000 Euro an der Finanzierung umfangreicher Trainingsprogramme für Gesundheitspersonal und an der Rehabilitierung und der Ausstattung von Basisgesundheitsstationen.

In der zweiten Phase unterstützte das Programm die pakistanische Regierung auch bei der Umsetzung des *FATA Sustainable Development Plans* (2006-2015). In dessen Rahmen wurde angestrebt,

Die Einbindung lokaler Gemeinschaften in die Entwicklungsplanung ist einer der Erfolgsfaktoren des FATA-Entwicklungsprogramms.

die Bevölkerung zunehmend in Entscheidungsprozesse zu staatlichen Entwicklungsvorhaben einzubinden, um dadurch eine bedarfsgerechtere Planung zur Verbesserung der Lebensbedingungen anzustoßen. Der Dialog zwischen staatlichen Akteuren und der Zivilgesellschaft in den Stammesgebieten gewann immer mehr Bedeutung und das FATA-Entwicklungsprogramm spielte hierbei als „*honest broker*" eine zentrale Rolle. Einige Beispiele: Um die Bevölkerung in die Pläne zur Verbesserung des Schulsystems stärker einzubinden, unterstützte das Programm weiterhin die Gründung von Eltern-Lehrer-Komitees, die sich schließlich an 185 Schulen etablierten. Die Komitees formulierten die dringendsten Bedarfe an den Schulen und trugen diese unter Vermittlung des Programms an politische Entscheidungsträger heran. Auch die Qualitätsinitiative im Gesundheitssektor nahm zunehmend an Fahrt auf. Es entstanden 52 Qualitätsteams, die die Modernisierung von Gesundheitseinrichtungen vorantrieben. Eine Evaluierung im Einzugsgebiet der jeweiligen Gesundheitsstationen zeigte im Jahr 2016, dass die große Mehrheit der dort lebenden Menschen deren Dienstleistungen inzwischen positiv bewertete.

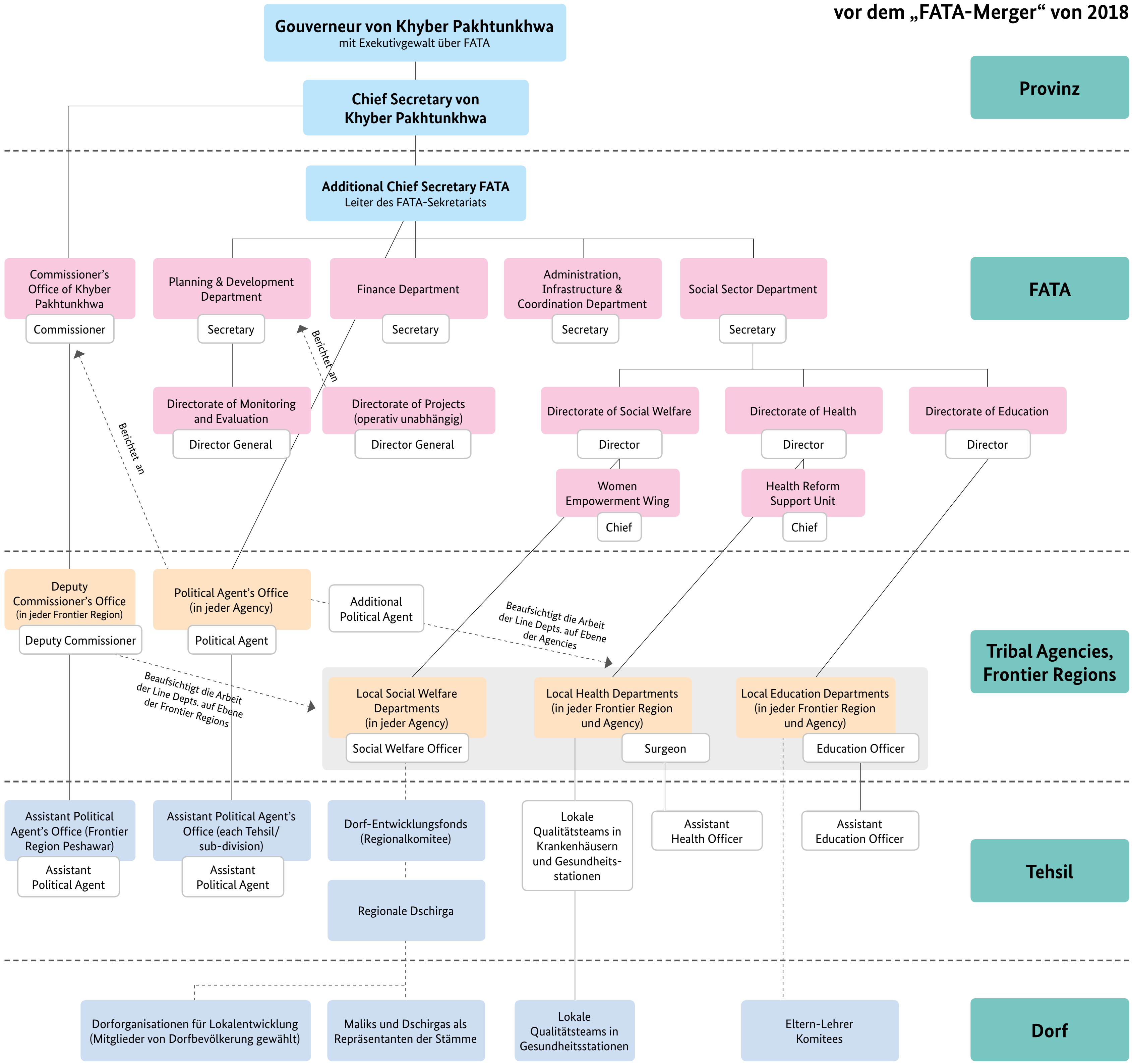
Anknüpfend an die Erfolge der Dorforganisationen aus der ersten Phase, förderte das FATA-Entwicklungsprogramm vermehrt kleine Infrastrukturprojekte in den Gemeinden. Die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit der Schweizer Eidgenossenschaft (DEZA) steuerte über 2,3 Millionen Euro zur Umsetzung von Gemeindeprojekten der Dorforganisationen bei. Diese Mittel flossen vor allem in den Ausbau der Trinkwasserversorgung, den Bau von Flutschutzmauern und die Befestigung von Zufahrtsstraßen der Dörfer. Um in den Stammesgebieten und den Gemeinden alle Interessensgruppen und Hierarchieebenen mit einzubeziehen, baute das FATA-Entwicklungsprogramm ein Dialogsystem auf, das sich die tribalen Formen der Aushandlung und Entscheidungsfindung systematisch zu eigen machte. So wurde im Juni 2013 etwa eine große Dschirga in Peschawar mit 200 Vertretern von Dorforganisationen aus der Frontier Region Peschawar und den Tehsils Jamrud und Mula Gori abgehalten. Mit von der Partie waren Vertreter des FATA Sekretariats, religiöse und tribale Würdenträger sowie bekannte Dichter aus den Stammesgebieten. Ziel war es, den Umsetzungsstand der von Dorforganisationen durchgeführten Entwicklungsmaßnahmen zu präsentieren, zu diskutieren und zu würdigen.



Auch die unabhängige Projektberichterstattung etablierte sich immer mehr. Im Jahr 2013 wurde ein vom FATA-Entwicklungsprogramm zusammen mit pakistanischen Medienschaffenden entwickelter Kurs zu „*Entwicklungsjournalismus*" in den offiziellen Lehrplan der Universität Peschawar aufgenommen. Fast einhundert Studentinnen und Studenten nahmen jährlich an dieser Vorlesungsreihe teil. Darüber hinaus wurde ein Lehrmodul zum Thema „*Conflict Area Reporting*" und zur „*Gendersensitiven Berichterstattung zu Fällen von Gewalt gegen Frauen*" für Studierende angeboten. Journalistinnen und Journalisten besuchten auf Vermittlung des Programms weiterhin die Stammesgebiete (allein 33 Reportagereisen im Jahr 2013) und berichteten zusammen mit Studierenden der Universität Peschawar ausführlich über die Situation vor Ort und über den Umsetzungsstand der von Dorforganisationen durchgeführten Entwicklungsprojekte. Kurse in Fotografie wurden für Vertreter der Zivilgesellschaft in der Frontier Region Peschawar und den Tehsils Jamrud und Mula Gori angeboten, um es den Gemeinden zu ermöglichen, Entwicklungsbedarfe bildmächtiger zu visualisieren und die Dokumentation des Projektfortschritts in den Stammesgebieten zu verbessern.

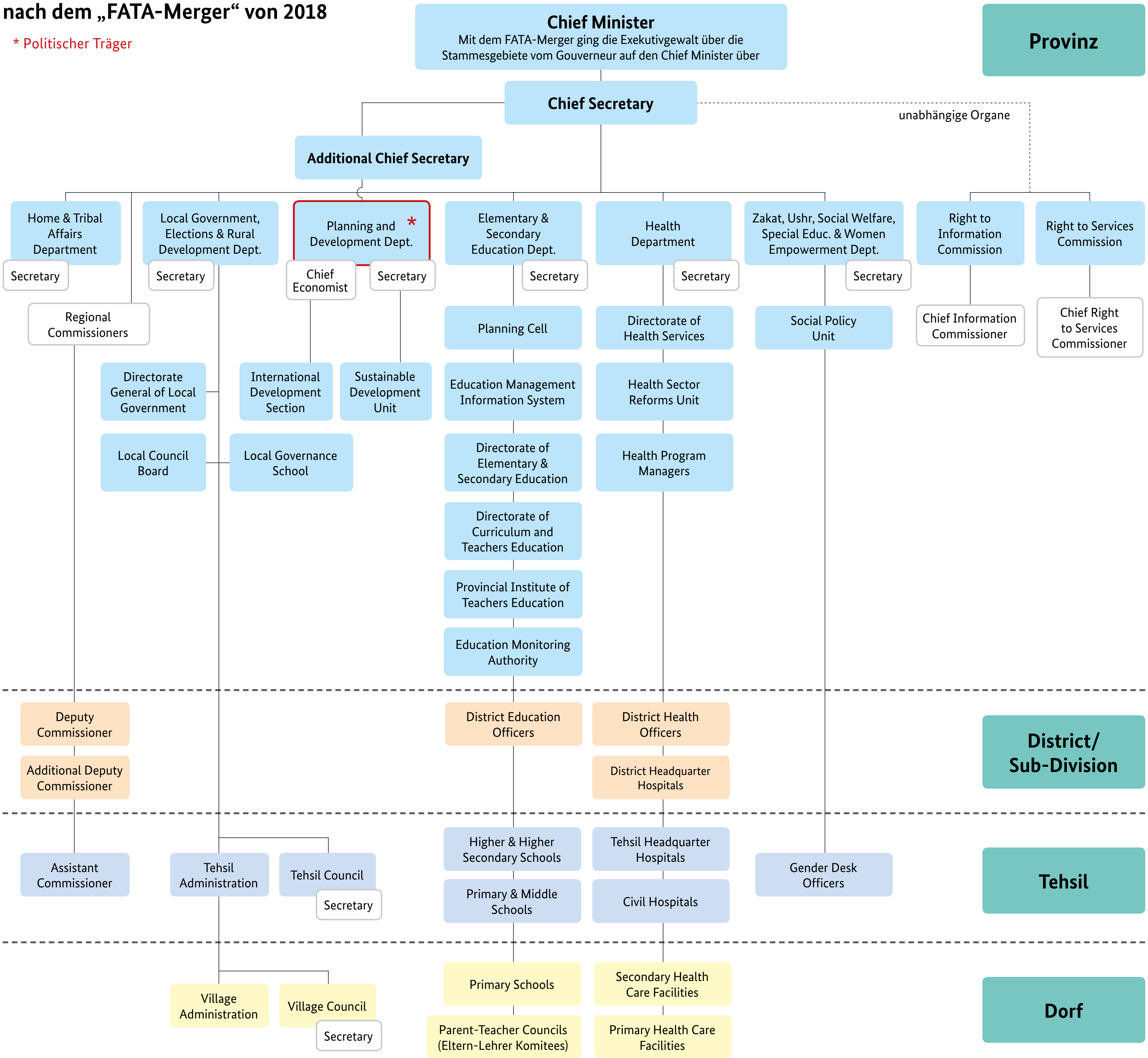
**Bau einer Flutschutzmauer in der Frontier Region Peshawar: Dorforganisationen entschieden selbst über Entwicklungsprioritäten und setzten Maßnahmen mit Beratung durch das FATA-Entwicklungsprogramm um.**

## Partnerstruktur des FATA-Entwicklungsprogramms vor dem „FATA-Merger“ von 2018



## Partnerstruktur des FATA-Entwicklungsprogramms nach dem „FATA-Merger“ von 2018

* Politischer Träger



Die **dritte Phase des Vorhabens (2016-2022)**, für die vom BMZ 14,5 Millionen Euro bereitgestellt werden, ist von einem elementaren Wandel der politischen Rahmenbedingungen in den Stammesgebieten geprägt: Im Mai 2018 stimmte die Nationalversammlung für das FATA-Reformgesetz und damit für eine sofortige Eingliederung der Stammesgebiete als „Merged Areas" in die Nachbarprovinz Khyber Pakhtunkhwa. Die Arbeit des FATA-Entwicklungsprogramms stand bereits seit 2016 im Zeichen der Institutionenförderung. Dazu zählte etwa der Aufbau von Kapazitäten des Personals des Zivilen FATA-Sekretariats und der Distriktverwaltungen: Finanzmanagement, Beschaffung und Projektmonitoring standen auf dem Trainingsplan. In diesen Bereichen wurde die Förderung auch nach 2018 fortgeführt.

Mit der Eingliederung der Stammesgebiete und deren Verwaltungsapparat in die Provinz Khyber Pakhtunkhwa hatten sich jedoch nicht nur die Kooperationsstrukturen des FATA-Entwicklungsprogramms grundlegend verändert, sondern auch die politischen Rahmenbedingungen und Verwaltungsprozesse (siehe unten sowie Partnerstruktur vor und nach 2018 auf den Seiten 235 und 236). Unter anderem wurden die sektoralen Abteilungen des FATA-Sekretariats – des politischen Trägers unseres Vorhabens – in die Ministerialverwaltung der Nachbarprovinz überführt. Das FATA-Sekretariat selbst wurde vorübergehend in ein „*Merged Areas Secretariat*" umgewandelt, dem weiterhin die Planung, Umsetzung und das Monitoring der durch Bund und Provinz bereitgestellten Sondermittel für die Entwicklung der Merged Areas oblagen. Diese Behörde wurde im Jahr 2020 jedoch ebenfalls aufgelöst und ihre Zuständigkeiten in Teilen dem *Planning & Development Department* der Provinz übertragen.

Da dies weitreichende Folgen für die Beratungsprozesse des FATA-Entwicklungsprogramms hatte, wurde diesem Wandel mit einem dem BMZ im Dezember 2019 unterbreiteten Änderungsangebot Rechnung getragen. Dieses schrieb die Ziele des Vorhabens im Hinblick auf die vielschichtige politische, administrative und ökonomische Integration der Stammesgebiete in den pakistanischen Föderalstaat fort. Gleichzeitig wurde die von der pakistanischen Zentralregierung auf den Weg gebrachte und maßgeblich gesteuerte Umgestaltung der kommunalen Strukturen in der Neuausrichtung des Programms berücksichtigt. Aus formalen Gründen behielt das FATA-Entwicklungsprogramm seinen Namen bei, obwohl es sich inhaltlich fortan als „*Merged Areas-Entwicklungsprogramm*" verstand. Die im Änderungsangebot mit BMZ und Merged Areas Secretariat als neuem politischen Träger vereinbarten Leistungen und Ziele gliedern sich in vier Bereiche (siehe auch Wirkungsmodell auf Seite 240):

- **Governance:** Die Funktionsfähigkeit dezentraler staatlicher Strukturen sowie die Grundversorgung mit staatlichen Dienstleistungen sind verbessert.
- **Dialog:** Die demokratische Kultur ist gestärkt und die politische Partizipation gefördert.
- **Bildung:** Grundbildung wird ermöglicht und damit die Chance auf Arbeits- und Ausbildungsplätze sowie auf ein besseres Einkommen erhöht.
- **Gesundheit:** Effektivere Gesundheitsdienstleistungen tragen zu besserer Gesundheit der Bevölkerung bei, Voraussetzung für Lernen und Arbeiten.

Im Rahmen des *Accelerated Implementation Programme* (2019-2022) und der *Tribal Decade Strategy* (2020-2030) der Provinzregierung (siehe voriges Kapitel) unterstützt das Programm fortan den Aufbau eines leistungsfähigen und rechenschaftspflichtigen **lokalen Regierungssystems**. Hier liegt ein Fokus auf der Umsetzung der Kommunalreform und der damit verbundenen Entwicklung von fachlichem, organisatorischem und verwaltungstechnischem Know-how der neuen Amtsträgerinnen und Amtsträger. Dabei setzt das Programm unter anderem auf die Methode des „*Twinning*": Erfahrene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltungen der „alten" Distrikte von Khyber Pakhtunkhwa coachen das Personal aus den „neuen" Gebietskörperschaften der Merged Areas. So lernen diese anschaulich und aus erster Hand, wie sie ihre Behörden aufbauen und steuern können und wie Dienstleistungen effizient zu erbringen sind. Überdies wird das Behördenpersonal im Hinblick auf die Rollen und Mandate der zu etablierenden Regierungs- und Verwaltungsstrukturen auf Distrikt-, Tehsil- und Dorfebene und deren Zusammenspiel geschult. Darüber hinaus erarbeitete das FATA-Entwicklungsprogramm mit dem Local Government Department seit November 2019 die Mandate, Rollen und Aufgaben

für die zu etablierenden Regierungs- und Verwaltungseinheiten und ihre Bediensteten, um so sicherzustellen, dass Verwaltungsprozesse in den neu eingegliederten Regionen auf allen Ebenen funktionieren. Zusammen mit pakistanischen Staatsrechtlern werden Satzungen für den rechtlichen und regulatorischen Rahmen der Kommunalverfassung von 2019 erstellt, dazu zählt etwa der *Local Areas Development Authority Act* von 2019. Mit der Local Governance School in Peschawar werden Lehrpläne zu kommunalen Themen entwickelt und Schulungen etwa zur Rechenschaftslegung lokaler Verwaltungsakteure gegenüber der Bevölkerung und zur integrierten Entwicklungs- und Budgetplanung auf lokaler Ebene durchgeführt.

Die erstmalige Etablierung lokaler Regierungs- und Verwaltungsstrukturen in den Merged Areas stellt eine historische Veränderung für die lokale Bevölkerung dar. Sie bedeutet nicht nur eine stärkere Verankerung des Verwaltungsapparates in den Stammesgebieten und die Ausweitung staatlicher Dienstleistungen, sondern damit einhergehend auch eine Ausdehnung staatlicher Kontrolle auf Kosten der alten Eliten, wie etwa den Maliks und den in Dschirgas vertretenen Stammesältesten. Welche Aufgaben, Rollen und Mandate diese neuen staatlichen Strukturen für die in den Merged Areas lebenden Menschen übernehmen, welche Rechte sie erlangen und welche Teilhabemöglichkeiten sich für sie nun eröffnen – all das muss sich im gesellschaftlichen Bewusstsein erst einmal verankern. Die Bewusstseinsbildung der Bevölkerung ist daher zentral für eine erfolgreiche und friedliche Umsetzung der Reformen. Im Fokus steht folglich die Förderung des **konstruktiven Dialogs** zwischen Staat und Zivilgesellschaft und die Heranführung der Bevölkerung an politische Prozesse durch zielgruppenspezifische Aufklärungskampagnen und Schulungen zum kommunalen Verwaltungssystem. Nur so lässt sich mittelfristig die Bürgerbeteiligung etwa in der kommunalen Entwicklungsplanung maximieren, damit Prioritäten und Bedarfe der Bevölkerung in diese einfließen und auch in der Budgetierung Berücksichtigung finden.

Im Bereich **Bildung** berät das Programm die Abteilung für Grund- und Sekundarschulbildung bei der Anpassung des Sektorplans für Bildung an die Bedarfe der Stammesgebiete. Die Abteilung wird darüber hinaus in der Entwicklung von Distriktentwicklungsplänen unterstützt. Durch Schulungen wird die Leistungsfähigkeit des Behördenpersonals in den Bereichen öffentliches Finanzmanagement, Beschaffung, Budgetierung und Monitoring gestärkt. Darüber hinaus förderten wir den „Merger“ durch die Integration von Bildungsdaten aus den Stammesgebieten mit denjenigen aus den alten Distrikten von Khyber Pakhtunkhwa in einer einzigen Datenbank, dem *Education Management Information System* (EMIS). Das FATA-Entwicklungsprogramm berät die Provinzregierung auch bei der Konzeption und Umsetzung des *Conditional Grant Programme*, eines Zuschussprogramms für Bildungseinrichtungen in den Stammesgebieten, in dessen Rahmen Schulverbesserungspläne erstellt und realisiert werden. Mit unserer Unterstützung haben sich 5.543 Eltern-Lehrer-Komitees mit rund 44.000 Mitgliedern formiert und registriert. Diese werden in der Projektplanung und der Verwaltung öffentlicher Mittel geschult und bei der Eröffnung von Bankkonten unterstützt. Ihre Arbeit hat bereits zu einer erheblichen Verbesserung des Lernumfelds von Schülerinnen und Schülern in den Merged Areas beigetragen.

Das FATA-Entwicklungsprogramm unterstützt auch die Abteilung für Gesundheit dabei, die Entwicklungsprioritäten der Stammesgebiete in den Provinzplan für den **Gesundheitssektor** einzubeziehen. Zur Verbesserung des öffentlichen Gesundheitssystems wird das *District Health Information System* neu strukturiert und Daten aus den Merged Areas eingespeist. Gleichzeitig werden Gesundheitsmanagerinnen und -manager etwa in bedarfsgerechter Gesundheitsplanung, dem Lieferkettenmanagement und der Datenanalyse, -nutzung und -weitergabe geschult. Das Personal von Gesundheitseinrichtungen wird in Erstversorgung und Infektionsprävention geschult und zum Aufbau lokaler Qualitätsteams befähigt, um so Standards für die medizinische Grundversorgung zu entwickeln.

2020 kam mit der **COVID-19-Pandemie** noch eine weitere Herausforderung auf die Regierungsverantwortlichen zu. Die Provinz Khyber Pakhtunkhwa war eine der am stärksten betroffenen Regionen Pakistans. Über die Ausbreitung des Virus in den Merged Areas lässt sich aufgrund des Mangels an Daten und Tests jedoch nur spekulieren. Das FATA-Entwicklungsprogramm führte Schulungen für das Tehsil-Personal zur COVID-19-Prävention



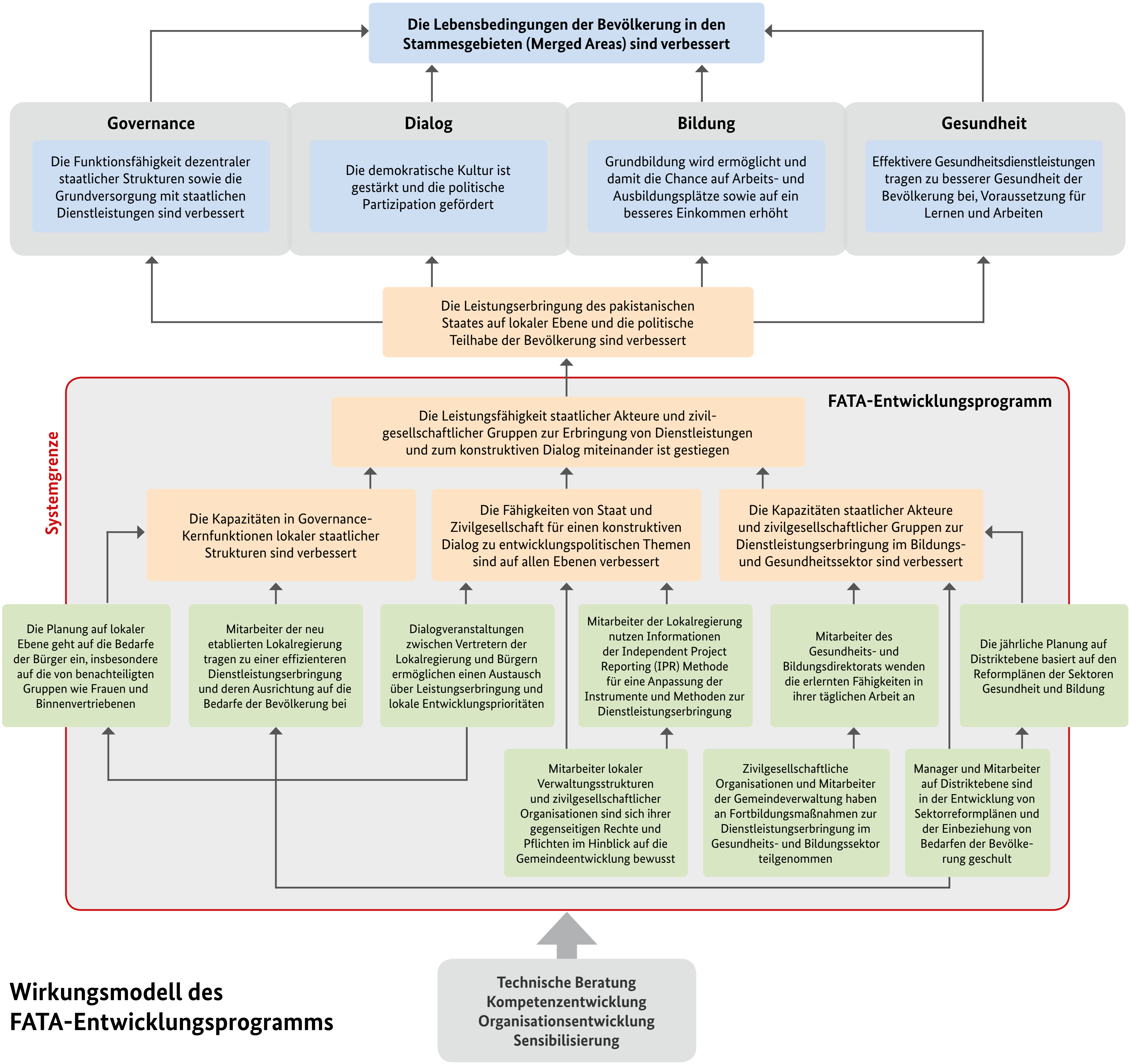
## Zubair Kamal

ist seit 2013 Finanz- und Verwaltungsleiter des FATA-Entwicklungsprogramms. Er studierte Betriebswirtschaftslehre in Peschawar und führt neben seinem Team heute auch das gemeinsame GIZ-Büro in Peschawar, das sieben Projekte und 60 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unter einem Dach vereint. Im FATA-Entwicklungsprogramm stellt Zubair Kamal sicher, dass alle Regeln und Vorschriften in Bezug auf Finanz-, Beschaffungs-, Verwaltungs- und Logistikprozesse eingehalten werden. Er wacht über die Fahrzeugflotte, über Dienstpläne und leitet Evakuierungsübungen. Dies sind auch in normalen Zeiten anspruchsvolle Aufgaben, die viel Erfahrung, Verhandlungsgeschick und ein stoisches Gemüt erfordern. Die COVID-19-Pandemie hat diese Herausforderungen noch einmal gesteigert. „*Wir sind bestrebt, trotz COVID effiziente Dienstleistungen anzubieten und dabei die Wünsche unserer Mitarbeitenden möglichst zu berücksichtigen*“, beschreibt er nüchtern seine Arbeit. „*Während der Pandemie bestand unsere größte Herausforderung darin, Schichtpläne für das Personal zu erstellen und diese über alle Projekte hinweg zu koordinieren und dabei die Hygienevorschriften einzuhalten.*“ Es ging darum, maximale Anwesenheitszahlen zu garantieren, Abstände zwischen den Arbeitsplätzen einzurichten und sicherzustellen, dass alle Kolleginnen und Kollegen die neuen Regeln auch einhalten. Ziel war es, die Projektarbeit verlässlich aber vor allem auch sicher fortzuführen.

## Rahim Saranjam Khan

ist seit 2020 Berater für Monitoring & Evaluierung des FATA-Entwicklungsprogramms. Er hat in Peschawar und Karatschi Betriebswirtschaft mit Schwerpunkt Marketing und Managementinformationssysteme studiert. Das Monitoring und die Evaluierung der laufenden Projektaktivitäten sind wichtig für die Steuerung und die weitere Planung des Programms, denn hier werden Fortschritte gemessen, Ergebnisse dokumentiert und der verbleibende Weg zum Ziel wird aufgezeigt. „*Schon aufgrund der allgemeinen Sicherheitslage in den Stammesgebieten haben wir mit vielerlei Restriktionen zu kämpfen,*“ berichtet Rahim Saranjam Khan, „*aber durch die COVID-19-Pandemie wird unsere Bewegungsfreiheit nun noch einmal spürbar eingeschränkt. Dies macht es schwer, Ergebnisse vor Ort zu überprüfen.*“ Neue Wege mussten her und neue Instrumente mussten entwickelt werden, um Fortschritte zu erfassen und eine Überprüfung von Aktivitäten auch aus der Ferne zu ermöglichen. Dazu arbeitet Rahim Saranjam Khan eng mit den staatlichen Partnern des Programms in Peschawar zusammen, insbesondere mit dem Department of Education und dem Department of Health. Deren Personal befragt die Teilnehmenden von Schulungen, die das FATA-Entwicklungsprogramm in den Merged Areas durchführt, auf welche Weise sie von dem neu gewonnenen Know-how in ihrer täglichen Arbeit profitieren und inwieweit sich dadurch die von ihren Behörden erbrachten Dienstleitungen verbessert haben. „*So lässt sich auch aus der Ferne bewerten, welche konkreten Wirkungen diese Schulungen haben und wo eventuell nachjustiert werden muss*“, erklärt Khan.






**Wirkungsmodell des FATA-Entwicklungsprogramms**

durch und erarbeitete Regeln für den Infektionsschutz in Kommunalverwaltungen. In Zusammenarbeit mit der Khyber Medical University wird Gesundheitspersonal im Umgang mit Infizierten geschult und PCR-Testgeräte sowie Schutzausrüstung bereitgestellt. Radiosendungen zu COVID-19 werden ausgestrahlt, die der Bevölkerung in einfacher Sprache auf Urdu und Paschtu erklären, wie sie das Risiko einer Ansteckung minimieren kann, welche Symptome COVID-19 hervorruft und welche Hygienemaßnahmen wichtig sind. Durch Strategiebildung und die Bereitstellung von Lernmaterialien wird darüber hinaus der *COVID-19 Response Plan* der Provinz im Bildungssektor unterstützt.

Um die Wiederansiedlung von hunderttausenden **Binnenflüchtlingen** zu fördern, wurde das FATA-Entwicklungsprogramm im Januar 2017 um die Komponente „*Aid to Uprooted People in Pakistan*" ergänzt und mit zusätzlichen Mitteln von 4 Millionen Euro der Europäischen Union ausgestattet. Gemeinsam mit dem ebenfalls von der EU finanzierten *Sarhad Rural Support Programme* (implementiert von der KfW-Entwicklungsbank) fördert unser Programm den Wiederaufbau zerstörter Infrastruktur, etwa Schulen und trägt so zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Rückkehrer bei. Fokus sind dabei die fünf Distrikte der Merged Areas, die von Vertreibungen am stärksten betroffen waren: Nord- und Südwasiristan, Kurram, Khyber und Orakzai. Hier wird auch ein Augenmerk darauf gelegt, Rückkehrer in Dorforganisationen, regionale Dschirgas und Eltern-Lehrer-Komitees zu integrieren, um ihnen so eine Stimme zu geben. Die Unterstützung Binnenvertriebener fließt in alle der in den folgenden Kapiteln beschriebenen Fördermaßnahmen des FATA-Entwicklungsprogramms mit ein.

2021 wurde das Programm nochmals um ein weiteres Jahr verlängert, um so wegen der Corona-Pandemie in Verzug geratene Trainingsmaßnahmen für das Verwaltungspersonal und gewählte Volksvertreter der Merged Areas abschließen zu können; zumal auch die in den Stammesdistrikten durchgeführten Gemeinderatswahlen COVID-bedingt erst mit zweijähriger Verspätung im Dezember 2021 und März 2022 stattfinden konnten. Die frischgewählten Volksvertreterinnen und -vertreter konnten so erst vor kurzem in ihre Ämter eingeführt werden. Sie werden derzeit vom FATA-Entwicklungsprogramm zu ihren neuen Aufgaben fortgebildet.

## Die Partner des Programms

### Zwischen 2009 und 2018 …

Um die Bevölkerung der Stammesgebiete erfolgreich zu unterstützen, arbeitete das FATA-Entwicklungsprogramm von Beginn an eng mit dem FATA-Sekretariat mit Sitz in Peschawar zusammen. Zu den Kernaufgaben dieser 2002 gegründeten Institution gehörten die zivile Verwaltung und Entwicklung der Federally Administered Tribal Areas. Die Behörde unterstand dem *Chief Secretary* von Khyber Pakhtunkhwa – dem Verwaltungsleiter der angrenzenden Provinz – und wurde von einem *Additional Chief Secretary* geleitet. Dieser wiederum stand einer Reihe von Fachabteilungen vor, den *Departments*. Das FATA-Sekretariat verfügte auf Leitungsebene in Peschawar über gut ausgebildetes Personal, litt allerdings unter begrenzten Finanzmitteln und mangelhafter interner Koordination bzw. häufigen Personalwechseln. Die nachgeordneten lokalen Dienste waren personell äußerst schwach besetzt.

Für das Vorhaben relevant waren insbesondere das **Planning and Development Department** mit dem Direktorat für Monitoring und Evaluierung und dem 2007 gegründeten Directorate of Projects, welches für die Koordination und das Monitoring der durch internationale Geber finanzierten Programme zuständig war. Enge Arbeitsbeziehungen baute das Programm zum **Social Sector Department** mit seinen dazugehörigen Direktoraten auf. Zu diesen zählte für den Bereich Bildung das **Directorate of Education** mit *Education Officers* in dezentralen Büros in jeder Tribal Agency und Frontier Region. Diesen oblag die Schulverwaltung auf lokaler Ebene. Nachdem mit Unterstützung des FATA-Entwicklungsprogramms Eltern-Lehrer-Komitees in vielen Regionen etabliert worden waren, arbeitete das Programmteam mit ihnen verstärkt auf Dorfebene zusammen.

Der Regierungspartner für das Thema Gesundheit war das **Directorate of Health** mit seiner Health Reform Support Unit. Zwar stand diese Behörde in der Führungslinie des FATA-Sekretariats, war fachlich jedoch dem Gesundheitsministerium unterstellt. Das Fachpersonal in den nachgeordneten Verwaltungen und Diensten im Gesundheitssektor wurde vom entsprechenden Ministerium in Khyber Pakhtunkhwa ausgebildet und in die Tribal Agencies und

Frontier Regions abgeordnet. Hierzu zählten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Local Health Departments und die *Agency Surgeons*. Mit diesen führte das FATA-Entwicklungsprogramm Schulungen und Maßnahmen zur Verbesserung der medizinischen Infrastruktur durch. Zusätzlich arbeitete das Programm mit den meist in medizinischen Einrichtungen von Kommunen angesiedelten Qualitätsteams zusammen, um die medizinische Versorgung und Verwaltung von Gesundheitsstationen zu verbessern. In den Dörfern fanden überdies Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung im Bereich Prävention und Hygiene in Zusammenarbeit mit Stammesältesten statt. Überdies kooperierte das FATA Entwicklungsprogramm mit der Universität Peschawar und Fortbildungsinstitutionen im klinischen Bereich zum Zwecke der Schulung des Gesundheitspersonals auf Distriktebene.




Die **Political Agents und Deputy Commissioners** waren die für die Verwaltung der Agencies und Frontier Regions verantwortlichen Beamten. Auch mit ihnen unterhielt das FATA-Entwicklungsprogramm enge Arbeitsbeziehungen. Sie waren formal dem Gouverneur von Khyber Pakhtunkhwa untergeordnet, die Frontier Crimes Regulation verlieh ihnen jedoch weitreichende exekutive und rechtsprechende Befugnisse sowie Steuererhebungskompetenz. Sie waren somit die zentralen Entscheidungsträger in den Agencies und Frontier Regions und verwalteten – weitgehend unkontrolliert – die durch die Nationalregierung zugewiesenen Haushaltsmittel für die Entwicklung der Stammesgebiete. Ihnen zugeordnet waren Fachberater aus den FATA-Direktoraten.

Verschiedene überregional agierende **pakistanische Nichtregierungsorganisationen** unterstützten das Vorhaben als Implementierungspartner und Dienstleister. Diese waren mit der Region vertraut und besaßen Erfahrung in der Umsetzung von Projekten in den Stammesgebieten. Zu ihnen zählten etwa das Center of Excellence for Rural Development (CERD) und das Community Appraisal & Motivation Programme (CAMP). Die Qualitätssicherung erfolgte teilweise durch professionelle technische Beratungsfirmen in Zusammenarbeit mit der lokalen Fachverwaltung auf Regierungsseite. Die **Universität Peschawar** mit dem Fachbereich für Journalismus und Massenkommunikation war Implementierungspartner für Kommunikation und Monitoring. Neben gut ausgebildetem Stammpersonal und professionellen Journalisten arbeitete die Universität während der vielen Feldstudien und Recherchereisen, die im Auftrag des FATA-Entwicklungsprogramms durchgeführt wurden, mit studentischen Hilfskräften und Studenten. Zur Verbesserung des Dialogs zwischen Staat und Zivilgesellschaft war die Zusammenarbeit mit **Dorfältestenräten, Dorforganisationen und Gruppen aus Bürgerinnen und Bürgern** auf Dorfebene wichtig für den Erfolg des Programms (siehe Partnerstruktur vor dem Merger auf Seite 235 und administrative Struktur von FATA vor 2018 auf den Seiten 182/183).

**...seit 2018**

Mit der Integration der Stammesgebiete in die Provinz Khyber Pakhtunkhwa im Mai 2018 haben sich die Verwaltungsstrukturen und Abläufe und damit auch die Partner und Beratungsprozesse des FATA-Entwicklungsprogramms grundlegend verändert. Das ehemalige FATA-Sekretariat wurde zunächst in ein **Merged Areas Secretariat** umbenannt und blieb weiterhin einem *Additional Chief Secretary* unterstellt. Dieser war allerdings nicht mehr für den gesamten zivilen Behördenapparat der Stammesgebiete zuständig, sondern nur noch für Entwicklungsfragen in ex-FATA. Mittels des Directorate of Projects und einer neugegründeten **Accelerated**

**Studenten des Faches Entwicklungsjournalismus (Independent Project Reporting, IPR): Webseite der Universität Peschawar.**




Um Entwicklungsplanung transparent zu machen und der Bevölkerung mehr Mitsprache zu ermöglichen, organisierte das FATA-Entwicklungsprogramm 2013 die Fernsehübertragung einer „Großen Dschirga“ zur Dorfentwicklung.



**Development Unit** sollte er über die Planung, Umsetzung und das Monitoring von Entwicklungsprojekten in den Merged Areas und über die dafür von Bund und Provinz bereitgestellten Sondermittel wachen. Diese Konstellation war jedoch nur von kurzer Dauer und im Jahr 2020 wurde das Merged Areas Sekretariat aufgelöst. Seine Aufgaben wurden in die Verantwortung des **Planning and Development Departments** von Khyber Pakhtunkhwa gelegt, welches heute die zentrale Schaltstelle für die Entwicklung der gesamten Provinz Khyber Pakhtunkhwa ist. Dem Department selbst steht eine Doppelspitze bestehend aus *Secretary* und *Chief Economist* vor, welche die **Sustainable Development Unit** und die **International Development Section** leiten. Beide sind Hauptansprechpartner des FATA-Entwicklungsprogramms und das von ihnen geleitete Department ist auf pakistanischer Seite heute der politische Träger des Programms. Alle anderen sektoralen Abteilungen des FATA Sekretariats – über 30 an ihrer Zahl – wurden bereits 2019 in die Provinzverwaltung von Khyber Pakhtunkhwa überführt. Sie werden von *Secretaries* geleitet, stehen fachlich aber unter der Führung der Sektorministerien der Provinz.

Neben dem Planning & Development Department gehört das **Local Government Department** (offiziell: „*Department of Local Government, Elections & Rural Development*") zu den wichtigsten Partnern des FATA-Entwicklungsprogramms. In enger Zusammenarbeit mit dieser Abteilung und der ihr untergeordneten **Local Governance School** werden Fortbildungen für Verwaltungspersonal und gewählte Volksvertreter konzipiert und durchgeführt. Dem Local Government Department unterstehen auch die Distriktverwaltungen und die Sekretäre der derzeit noch im Aufbau befindlichen Gemeinde- und Dorfräte.

Mit der **Right to Information Commission** und der **Right to Service Commission** führt das FATA-Entwicklungsprogramm Sensibilisierungsmaßnahmen in den Stammesgebieten durch, um die Bevölkerung über ihre Rechte und Pflichten nach dem Merger aufzuklären und die Menschen in Entwicklungsplanungen für ihre Distrikte und Tehsils einzubinden. Auch das **Social Welfare Department** (offiziell "*Department for Zakat, Ushr, Social Welfare, Special Education and Women Empowerment*") ist ein wichtiger Partner, dessen Personal vom FATA-Entwicklungsprogramm in den vergangenen Jahren etwa zu Rechenschaftspflicht und der sozialen Teilhabe von Frauen geschult wurde. Ihm unterstehen die vom FATA-Entwicklungsprogramm zusammen mit UNDP in allen sieben Distrikten der Merged Areas zur Frauenförderung eingerichteten „Gender Desks".

In Kooperation mit dem **Health Department** verbessert das FATA-Entwicklungsprogramm das Gesundheits-Informationssystem auf Distriktebene (DHIS) und fördert ein datengesteuertes System des öffentlichen Gesundheitsdienstes. Gemeinsam werden die Gesundheitsbedarfe der Stammesgebiete ermittelt und in Entwicklungsplänen der Provinz Khyber Pakhtunkhwa verankert. Darüber hinaus berät das Programm das Health Department bei der Umsetzung der 2018 verabschiedeten Gesundheitsstrategie für die Provinz und bildet Gesundheitsmanager und das Personal von Gesundheitseinrichtungen weiter. Lokale Qualitätsteams werden ins Leben gerufen und Pläne zur Qualitätsverbesserung erarbeitet und umgesetzt. In Zusammenarbeit mit der **Khyber Medical University** schult das Programm medizinisches Personal und bildet Gesundheitsmanager und Verwaltungsfachkräfte im Gesundheitssektor fort.

Zuletzt ist noch das **Education Department** (offiziell: „*Department of Elementary & Secondary Education*") als Schlüsselpartner des FATA-Entwicklungsprogramms zu nennen. Dieses beraten wir bei der Integration von Monitoringsystemen und Datenbanken der Stammesgebiete in die Evaluationsmechanismen der Provinz Khyber Pakhtunkhwa. Überdies werden zusammen mit dem Institute of Management Sciences Eltern-Lehrer Komitees auf Tehsil- und Dorfebene fortgebildet und befähigt, kleine Entwicklungsmaßnahmen eigenständig durchzuführen.

Einen tieferen Einblick in die Programmaktivitäten der aktuellen Phase des FATA-Entwicklungsprogramms vermitteln die folgenden Kapitel.

Die Infrastruktur in den Merged Areas wächst, doch manche abgelegenen Gebiete können nur während der Trockenzeit erreicht werden, wenn die Flüsse wenig Wasser führen und von Fahrzeugen als Straßen genutzt werden können.

## Lokale Regierungsführung unter neuen Voraussetzungen

Mit dem FATA-Merger im Jahr 2018 beschloss die Provinzregierung von Khyber Pakhtunkhwa dem fünf Jahre zuvor in Gang gebrachten Dezentralisierungsprozess neuen Schwung zu verleihen. Die Versprechen zu mehr lokaler Mitbestimmung und einer lokal gesteuerten Entwicklung, welche im Jahr 2013 mit Verabschiedung des *Khyber Pakhtunkhwa Local Government Act* gegeben worden waren, hatten bis dahin nicht ansatzweise umgesetzt werden können. Dem überwiegenden Teil der Menschen in der Provinz war nach wie vor der Zugang zu ausreichenden staatlichen Dienstleistungen verwehrt. Die Entwicklungsorientierung öffentlicher Institutionen und ihre Leistungserbringung blieben schwach und meist ebenso wenig bedarfsgerecht wie bürgerorientiert. Genauso schwach ausgeprägt blieb die politische Teilhabe der Bevölkerung, der es gerade in ländlichen Gebieten an Wissen und Mitteln zur Mitwirkung in politischen Entscheidungsprozessen mangelte (GIZ & KfW 2022). Dementsprechend gering war das Vertrauen in den Staat und seine Institutionen. Soziale Spannungen blieben nicht aus und gerade in marginalisierten Regionen wurde die Legitimität des Staates teils mit Waffengewalt in Frage gestellt.

Mit der Integration der Stammesgebiete galt es, die für die Settled Districts (die „alten“ Distrikte der Provinz) angestrengten Dezentralisierungsbemühungen zu vertiefen und auch auf die neu hinzugekommenen Tribal Districts und Sub-Divisions auszuweiten. Dazu wurde im Jahr 2019 mit dem *Local Government (Amendment) Act* eine grundlegende Reform der Kommunalverfassung beschlossen (siehe unten und Seite 184ff.). Das FATA-Entwicklungsprogramm unterstützte diesen Prozess von Anfang an durch juristische und verfassungsrechtliche Beratung bei der Ausarbeitung von Gesetzesvorlagen, Satzungen und Verordnungen für eine neue Kommunalverfassung. Auch wurde zum Entwurf einer Tribal Decade Strategy (2020-2030) besonders in den Bereichen Bildung und Gesundheit beigetragen. In den kommenden zehn Jahren soll so durch konkrete Entwicklungsmaßnahmen eine Angleichung der Lebensbedingungen in den Stammesgebieten an das Kernland Pakistans ermöglicht werden. Hauptpartner dabei ist das Local Government, Elections and Rural Development Department (kurz: Local Government Department), in dessen Zuständigkeit die Umsetzung der Dezentralisierungsreform fällt. Ziel dieser Reformbemühungen ist es, Lokalverwaltungen auf Gemeindeebene zu schaffen und eine Devolution von Verantwortlichkeiten und Aufgaben von der Provinz- und Distrikt- auf die Tehsil-Ebene zu bewerkstelligen. Durch dezentrale Strukturen soll eine bedarfsgerechtere und inklusive Leistungserbringung des pakistanischen Staates ermöglicht werden. Unter die künftig auf lokaler Ebene angesiedelten Zuständigkeiten für staatliche Dienstleistungen fallen neun Sektoren. Dazu gehören etwa die Grund- und Sekundarbildung, die Wasser- und Abwasserversorgung, Sport- und Jugendangelegenheiten, landwirtschaftliche Dienstleistungen und die Sozialfürsorge.

Zugleich sollen sogenannte „*Local Governments*“ geschaffen werden, auf Parteibasis gewählte Kommunalvertretungen, vom Stadtrat in der Provinzhauptstadt Peschawar bis zum Gemeinderat in den Tehsils. Daneben gibt es die nicht auf Parteibasis gewählten *Local Councils* in den Klein- und Mittelstädten sowie in den Dörfern (siehe dazu auch die Seiten 184-188). Dazu wurden im Dezember 2021 und März 2022 durch Wahlen erstmals in der Geschichte der Merged Areas Gemeinderäte als zentrale Instanz gesellschaftlicher Aushandlungs- und Entscheidungsprozesse etabliert, die laut Satzung und eigener Budgets tatsächlich über lokale Geschicke und Entwicklung mitbestimmen sollen. Dadurch soll die politische Teilhabe der Bevölkerung verbessert, Regierungshandeln bürgerorientierter gestaltet und die Rechenschaftslegung und Leistungsfähigkeit der öffentlichen Organe gefördert werden. Gute lokale Regierungsführung – so die Hoffnung – soll auch einen wesentlichen Baustein zur Konfliktlösung und der Friedenskonsolidierung in dieser unruhigen Region bilden.

Bei der Umsetzung der Reform kann das FATA-Entwicklungsprogramm auf langjährige Erfahrungen der GIZ in der Unterstützung der Dezentralisierungsbemühungen in den Provinzen Khyber Pakhtunkhwa und Punjab zurückgreifen (siehe Seite 84). Das Programm unterstützt seine Partner neben der Erstellung von rechtlichen und regulatorischen Rahmendokumenten zur Dezentralisierung auch durch Bedarfsanalysen zur Kapazitätsentwicklung von Verwaltungsangestellten oder durch Analysen zu Eigeneinnahmen. Gemeinsam mit der Local Governance School wird durch Schulungsprogramme für Verwaltungspersonal der Merged Areas die Leistungs-



Diskussionsrunde mit unseren Partnern im Local Government, Elections & Rural Development Department zum Thema Sensibilisierung der Öffentlichkeit für das dezentrale Regierungssystem.





Für viele Menschen in den Merged Areas sind Dezentralisierung und politische Mitbestimmung völliges Neuland. Über Tageszeitungen informieren sich Männer im Dorf Haji Saad Ullah Kali zu den bevorstehenden Kommunalwahlen (Mula Gori Tehsil, Distrikt).

fähigkeit von Kommunalverwaltungen in der Ausübung ihrer zentralen Funktionen gestärkt (Entwicklungs- und Budgetplanung, Monitoring). Dazu dient auch eine Twinning-Initiative. Sie ermöglicht den Erfahrungsaustausch zwischen langjährigen Verwaltungsangestellten der Settled Districts von Khyber Pakhtunkhwa und den neu eingestellten oder entsandten Beamtinnen und Beamten in den Merged Areas (siehe Seite 250). Überdies werden seit 2021 Schulungsmaßnahmen für Abgeordnete des Provinzparlaments und im Nachgang der Kommunalwahlen auch für gewählte Ratsmitglieder der neu geschaffenen Lokalregierungen durchgeführt.

Das FATA-Entwicklungsprogramm trägt damit zum Aufbau eines leistungsfähigen und rechenschaftspflichtigen lokalen Regierungssystems sowie zur Erreichung von fünf Zielen für nachhaltige Entwicklung (SDGs) der Vereinten Nationen bei:

- **SDG 1 - Keine Armut** (Verwaltung der öffentlichen Finanzen, Mobilisierung von Eigeneinnahmen).
- **SDG 4 - Hochwertige Bildung** (Fortbildung von Fach- und Führungskräften, sektorübergreifende Aus- und Fortbildung).
- **SDG 6 - Sauberes Wasser und Sanitäreinrichtungen** (Grundlegende Versorgung im Bereich Trinkwasser, Sanitärversorgung und Abwassermanagement).
- **SDG 11 - Nachhaltige Städte und Gemeinden** (Abfallwirtschaft und -entsorgung, Stadtentwicklung und -verwaltung).
- **SDG 16 - Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen** (Politik und Verwaltung in Bezug auf den öffentlichen Sektor, Verwaltung der öffentlichen Finanzen, Dezentralisierung und Förderung subnationaler Gebietskörperschaften, öffentliches Vergabewesen, demokratische Teilhabe und Zivilgesellschaft, Wahlen, Gesetzgebungskörperschaften und politische Parteien, zivile Friedensentwicklung, Krisenprävention und Konfliktlösung).

## Ein verfassungsrechtlicher und entwicklungspolitischer Rahmen

Die im Jahr 2010 verabschiedete 18. Änderung der pakistanischen Verfassung hatte die Kompetenzen der Provinzregierungen gegenüber der Zentralregierung gestärkt. Die Provinzen wurden darin aber auch aufgefordert, ihrerseits Gesetze zur Schaffung eines lokalen Regierungssystems zu erlassen. Die ergänzte Passage zum *Local Government* besagt: *„Jede Provinz richtet per Gesetz ein lokales Regierungssystem ein und überträgt politische, administrative und finanzielle Verantwortung und Befugnisse auf die gewählten Vertreter der lokalen Regierungen. Wahlen zu lokalen Regierungen werden von der Wahlkommission Pakistans abgehalten*“ (Government of Pakistan 2010b, Artikel 140A, 1 & 2). Erst drei Jahre später, nach Ermahnung durch das pakistanische Verfassungsgericht, setzten die einzelnen Provinzregierungen die von der Verfassung verlangten Neuerungen um. Allerdings jede auf ihre eigene Art und durchaus recht unterschiedlich. Das Parlament in Peschawar verabschiedete im November 2013 den *Khyber Pakhtunkhwa Local Government Act*, zum *„Aufbau und der Steuerung lokaler Regierungsinstitutionen in der Provinz … und zur Stärkung von Gesetzen in Bezug auf diese Institutionen*“ (GoKP 2013). Die neue Kommunalverfassung sah die Schaffung von Räten und Lokalverwaltungen auf Ebene der Distrikte, in Stadtteilen (*neighborhood*), Kleinstädten (*town*), Gemeinden (*Tehsil*) und Dörfern (*village*) vor. Kommunalwahlen fanden erstmals im Mai 2015 statt. Laut Statistiken der Electoral Commission of Pakistan bewarben sich 84.420 Kandidatinnen und Kandidaten um 41.762 Sitze und eine Amtszeit von vier Jahren. Hiermit waren in der Provinz die Rahmenbedingungen für mehr Selbstbestimmung, die Erhebung von Steuern auf lokaler Ebene und somit auch für eine lokal getragene und mandatierte Entwicklung geschaffen. In den Stammesgebieten, die zu diesem Zeitpunkt noch unter Bundesverwaltung standen, sollten Kommunalwahlen erst nach dem FATA-Merger und einer Gesetzesnovelle möglich werden.

Im Mai 2019 veröffentlichte die *Government Gazette* das überarbeitete Gesetz, den *Khyber Pakhtunkhwa Local Government (Amendment) Act*. Die wohl wichtigsten Neuerungen waren die Ausweitung des lokalen Regierungssystems auf die Merged Areas und die Abschaffung der Distriktregierungen (*District Governments/District Councils*) zugunsten von *Tehsil Local Governments*. Auf Tehsil-Ebene hatten in den Settled Districts zwar schon zuvor gewählte *Tehsil Councils* bestanden, die aber nicht die Funktion und Vollmachten von Lokalregierungen besaßen. Darüber hinaus sah die Reform Schlichtungsräte zur alternativen Streitbeilegung auf Dorf- und Nachbarschaftsebene vor, die eine bezahlbare, außergerichtliche und gütliche Beilegung zivilrechtlicher

Streitigkeiten ermöglichen sollen. Wie bereits zuvor beschrieben, sollen künftig neun Behörden und soziale Dienstleistungen („*nine devolved sectors*", siehe Seite 187) von der Distrikt- auf die Tehsil-Ebene verlagert werden und damit auch die Zuständigkeit für die Erbringung wichtiger Dienstleistungen. Nicht übertragen wird jedoch die Verantwortlichkeit für die Gesundheitsversorgung und die landwirtschaftliche Bewässerung, die weiterhin auf Provinz- bzw. Distriktebene verbleiben soll. Die Verantwortung für die Umsetzung von Entwicklungsprojekten und die dazu notwenigen Budgets sollen aber auf die Lokalregierungen in den Tehsils übergehen. Dass die Reform ein wichtiger Schritt zur Integration der Merged Areas und zu mehr politischer Teilhabe ist, wird von Beobachtern nicht angezweifelt. Dass aber die personell wie finanziell schwach ausgestatteten Tehsil-Verwaltungen die ihnen vom Gesetz zugedachte Rolle in der Dienstleistungserbringung ausfüllen können, wird durchaus hinterfragt (für eine Analyse und Bewertung der neuen Gesetzgebung siehe etwa DRI 2019 und FNF 2022).

Diese Gesetzesänderungen wurden vom FATA-Entwicklungsprogramm von Anfang an begleitet und das Local Government Department und das Local Governance Board in enger Partnerschaft bei deren Ausarbeitung unterstützt. Das Programm – teils in Zusammenarbeit mit UNDP und dem Local Governance Programme der GIZ – hat auch maßgeblich zur Erstellung einer Reihe weiterer rechtlicher und regulatorischer Rahmendokumente zur Dezentralisierungsreform der Provinz beigetragen. Hierzu wurde der Provinzregierung von Khyber Pakhtunkhwa die fachliche Expertise pakistanischer Juristen und Verfassungsrechtler zur Verfügung gestellt. Zu diesen Dokumenten zählen etwa die Satzungen und Geschäftsordnungen für Lokalregierungen, Dorf- und Nachbarschaftsräte sowie auch die Regelwerke für Monitoring, Supervision, Planung, Entwicklung oder den Haushalt zur lokalen Verwaltung (siehe Seite 370 für vollständige Angaben):

- Urban Areas Development Authorities Act (GoKP 2020h),
- Public Service Delivery and Good Governance Act (GoKP 2020g),
- Planning, Development, Budget and Accounts Rules for Village and Neighbourhood Councils (GoKP 2020i),
- Local Governments Monitoring and Supervision Rules (GoKP 2020f),
- Prevention of Encroachment for Tehsil Councils (Draft Bye Law) (GoKP 2020e),
- City/Tehsil Local Government Rules of Business (GoKP 2022a),
- Village and Neighbourhood Councils Rules of Business (GoKP 2022b).

Überdies unterstützt das Programm die Provinzregierung bei der Neugestaltung der Kompetenzverteilung und Architektur der Zuständigkeiten zwischen verschiedenen Regierungsebenen und Fachabteilungen mit Blick auf die neun dezentralen Sektoren, die künftig in die Verantwortung der Tehsils fallen sollen. Damit hat das FATA-Entwicklungsprogramm einen wichtigen Beitrag dazu geleistet, dass mit den erfolgreich durchgeführten Kommunalwahlen von 2021/2022 ein System der lokalen Regierungsführung auch in die Stammesgebiete eingezogen ist. Auch den entwicklungspolitischen Rahmen für die kommenden Jahre hat das Programm mitgestaltet, so die Tribal Decade Strategy und das Accelerated Implementation Programme (siehe dazu die Seiten 204-207) wie auch die Entwicklungspläne für die Kommunen (Tehsil Development Plans, siehe Seite 265ff.).

## Twinning – voneinander lernen

In den Settled Districts der Provinz Khyber Pakhtunkhwa wurden Tehsil-Verwaltungen bereits nach Verabschiedung des Local Government Act von 2013 geschaffen (GoKP 2013, Artikel 21). In den vergangenen Jahren konnten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dieser Behörden wertvolle, aber teils auch leidige Erfahrungen in der Verwaltungstätigkeit auf lokaler Ebene sammeln – so etwa in der Entwicklungs- und Haushaltsplanung, dem Abhalten von Märkten oder im Bürgerdialog. Diese Erfahrungen galt es nach dem FATA-Merger den Angestellten der Kommunalverwaltung in den neu geschaffenen Gebietskörperschaften der Merged Areas zugänglich zu machen und zu vermitteln. So wurde ab 2019 in Zusammenarbeit mit der Local Governance School und UNDP eine sogenannte „*Twinning*"-Initiative gestartet, in welcher erfahrenes Personal der etablierten Kommunalverwaltungen der „alten" Tehsils dazu eingeladen wurde, gesammeltes Wissen im kollegialen Lernen an Fachkräfte aus den ehemaligen Stammesgebieten unter Bundesverwaltung weiterzugeben.

## Shakeel Ahmed Imtiaz

studierte an der Universität von Cambridge Rechtswissenschaften. Seit 2011 ist er für die GIZ in Pakistan tätig – zunächst im Programm Gute Regierungsführung. Seit 2018 leitet er die Komponente „Gute Regierungsführung und Dialog" des FATA-Entwicklungsprogramms und unterstützt mit seinem Team die Provinzregierung von Khyber Pakhtunkhwa beim Aufbau von kommunalen Gebietskörperschaften in den Stammesgebieten. „*2019 richtete die Provinzregierung erstmals 25 Tehsil-Verwaltungen in den Merged Areas ein. Um die Mitarbeitenden der neuen Behörden auf ihre Aufgaben vorzubereiten und sie zu qualifizieren, haben wir neben formalen Weiterbildungsangeboten auch auf kollegiales Lernen gesetzt*", beschreibt Shakeel Imtiaz die Hintergründe. Ziel war es, einen gemeinschaftlichen Lernprozess zwischen dem Personal der neu gegründeten Tehsil-Verwaltungen in den Merged Areas und dem von bereits wohl etablierten Kommunalverwaltungen im restlichen Khyber Pakhtunkhwa in Gang zu bringen. Durch dieses sogenannte Twinning konnten erfahrene Verwaltungsbeamte ihr Wissen und ihre Fähigkeiten an die neuen Kolleginnen und Kollegen weitergeben. „*So entstanden Peer-Learning-Prozesse zwischen den Verwaltungseinheiten. Es war großartig, das Engagement und den Enthusiasmus der Beamten dabei zu beobachten. Ich bin überzeugt, dass dies zu einer verbesserten Regierungsführung und damit auch zu einer friedlicheren Entwicklung in den Stammesgebieten beitragen wird*", erklärt Shakeel Imtiaz.





## Said Rehman

ist Additional Secretary des Local Council Board der Provinzregierung von Khyber Pakhtunkhwa und ist mit der Umsetzung der Dezentralisierungsreform betraut. „*Die Entwicklung der Merged Areas ist ein Schwerpunkt der Regierung, wenn es um die Verbesserung sozialer Dienstleistungen, Gesundheitsversorgung, Bildung und den Aufbau von lokalen Regierungs- und Verwaltungsstrukturen geht. Die Bürger dort sollen sich gleichberechtigt mit dem Rest der Provinz fühlen.*" Ein erfolgreicher Ansatz dabei ist laut Said Rehman das vom FATA-Entwicklungsprogramm initiierte Twinning-Konzept: "*Durch den kollegialen Erfahrungsaustausch lernt das Personal in den Merged Areas, wie man kommunale Dienstleistungen konzipiert und erbringt. Wir haben auch eigens eine Schule für Kommunalverwaltung gegründet, die Local Governance School. Hier werden Beamte aus den Stammesgebieten zu Trainern und Vermittlern ausgebildet, welche die Idee der lokalen Regierungsführung mit Unterstützung des FATA-Entwicklungsprogramms in ihre Gemeinden tragen und sie den Menschen dort kultursensibel vermitteln.*" Einen bemerkenswerten Beitrag zum Erfolg der Reform leistet das FATA-Entwicklungsprogramm auch durch sein Zurückgreifen auf lokales Fachwissen, anstatt internationale Berater von außerhalb Pakistans hinzuzuziehen, ist Said Rehman überzeugt: „*So baut das Programm mit uns lokales Know-how und lokale Institutionen für die Planung, Gestaltung und Umsetzung der Reform auf. Im Kontext der Merged Areas ist dies genau das, was wir dringend benötigen*".



16 dieser Twinning-Veranstaltungen mit insgesamt 202 Teilnehmerinnen und Teilnehmern wurden zwischen 2019 und 2021 durchgeführt (darunter nur vier Frauen, da bislang in den Kommunalverwaltungen fast ausschließlich Männer tätig sind). So konnte ein gemeinschaftlicher Lernprozess und eine langfristig angelegte Partnerschaft zwischen den Tehsils Jamrud, Barra, Landi Kotal, Nawagai, Upper und Lower Kurram, Khar sowie Miranshah in den Merged Areas mit Verwaltungseinheiten in Kohat, Bannu, Peshawar (Town III) und Timergara in den Settled Districts in Gang gebracht werden. Dadurch konnte Praxiswissen zum dezentralen Regierungssystem aus erster Hand vermittelt werden, etwa zum Aufbau und der Steuerung von Behörden, zu Arbeitsabläufen und Organisationsstrukturen, zu Monitoring und Evaluierung wie auch zum Beschaffungswesen, zu Vertragsmanagement und Dienstleistungserbringung. Da dem Local Government Department an einer Institutionalisierung des Twinnings und an dessen Integration in die provinzielle Ausbildungsstrategie gelegen war, erarbeiteten das FATA-Entwicklungsprogramm und UNDP gemeinsam mit der Local Governance School ein entsprechendes Schulungsmodul und Handbuch.

Auch Handbücher zu Verwaltungswissen, die noch aus der Zeit vor der Dezentralisierungsreform stammten und welche die Local Governance School in der Beamtenausbildung nutzt, galt es zu überarbeiten. Dazu führte das FATA-Entwicklungsprogramm zunächst eine Erhebung unter Verwaltungspersonal zu Wissensstand und Qualifizierungsbedarfen durch. Auf dieser Basis wurden Schulungspläne für über 5.000 Beamte der Lokalverwaltungen und Ratsmitglieder auf Tehsil-Ebene erstellt und moderne Lehrmaterialien zu Verwaltungslehre und Verwaltungsrecht entwickelt (GoKP 2021a, b, c). Von der Local Governance School werden diese inzwischen in der Aus- und Weiterbildung von Verwaltungspersonal genutzt und gemeinsam mit dem FATA-Entwicklungsprogramm konnten inzwischen 1.336 Beamte der Provinz Khyber Pakhtunkhwa neue Zertifikatslehrgänge zu Verwaltung, Finanz- & Rechnungs- und Ingenieurwesen durchlaufen und sind in der Lage, ihre Aufgaben in den neu geschaffenen Lokalverwaltungen effizient, transparent und entwicklungsorientiert wahrzunehmen. Sie können Projekte planen, durchführen und monitoren und diese im Bürgerdialog priorisieren.

## Auf eigenen Beinen stehen: Erwirtschaftung lokaler Einnahmen

Nach Einrichtung der ersten Kommunalverwaltungen in den Merged Areas am 1. Juli 2019 gewährte die Provinzregierung von Khyber Pakhtunkhwa den neuen Ämtern eine einmalige Budgethilfe für Gehälter, den Kauf von Büroausstattung und für laufende Kosten in Höhe von 542,6 Millionen Rupien (rund 2,7 Millionen Euro). Von diesen wurden laut Local Government Department bis Juli 2022 rund 390 Millionen Rupien abgerufen. Um sich jedoch finanziell unabhängig und selbsttragend zu machen und auf eigenen Beinen stehen zu können, wie dies für die Zukunft der neuen lokal geschaffenen Behördenstruktur vorgesehen ist, sind die sogenannten *Tehsil Municipal Administrations* gezwungen, rasch eigene Einnahmen zu generieren. Dies umso mehr, da Zuwendungen der Provinzregierung in den kommenden Jahren wohl eher gering ausfallen dürften und da sich Kommunalverwaltungen qua Gesetz auch nicht verschulden dürfen. Die COVID-19-Pandemie und die Auswirkungen des russischen Überfalls auf die Ukraine haben in Khyber Pakhtunkhwa, wie auch im restlichen Pakistan, zu einem sinkenden Wirtschaftswachstum und geringeren öffentlichen Einnahmen geführt – gepaart mit hohen öffentlichen Ausgaben zur Pandemiebekämpfung und für Subventionen. Dies engt den fiskalischen Spielraum des Staates zur Umsetzung der Dezentralisierungsreform in den nächsten Jahren weiter ein und so stagnieren bereits jetzt vielerorts die Ausgaben für öffentliche Dienstleistungen, Infrastrukturmaßnahmen und sogar Gehälter. So konnten etwa die Bediensteten der Tehsil-Verwaltungen nach Mitteilung des Local Government Departments seit inzwischen fünf Monaten nicht mehr bezahlt werden (Stand Juli 2022).

Zur Generierung von Eigeneinnahmen hat bereits der *Local Government Act* von 2013 die lokale Ebene ermächtigt (Kapitel 10, Abschnitte 42-50). Diese Bestimmungen sind vom *Amendment Act* von 2019 weitestgehend unangetastet geblieben. Sie wurden lediglich für die Tehsil- sowie die Dorf- und Nachbarschaftsebene in Bezug auf Einnahmen aus Liegenschaften, Gütern, Waren, Tätigkeiten und Dienstleistungen nochmals präzisiert (GoKP 2019c, S. 196/197, 3. Anhang). Zu diesen gehörten auch Steuern auf Land- und Immobilienverkäufe sowie auf Immobilienbesitz

Lokale Verwaltungen müssen sich künftig stärker aus Eigeneinnahmen finanzieren und etwa Gebühren auf Märkte erheben: Ein Viehmarkt bei der Ortschaft Katta Kushta, Khyber Distrikt.

in Städten. Darüber hinaus sind Tehsil-Verwaltungen nun in der Lage, Marktgebühren und Abgaben auf Viehverkäufe zu erheben und Märkte zu eröffnen oder zu schließen. Sie sind auch berechtigt, Immobilien zu besitzen und zu verwalten und etwa durch Vermietungen Erträge zu erwirtschaften.

Bislang aber sind viele der lokalen Verwaltungen unzureichend befähigt, diese Eigeneinnahmen auch tatsächlich zu generieren. Daher hat das FATA-Entwicklungsprogramm im September und Oktober 2020 eine Feldstudie in allen 25 Tehsils zu Quellen potenzieller Eigeneinahmen durchgeführt und Empfehlungen erarbeitet, wie diese in der Praxis erhoben werden können, um so mittelfristig Erträge zu erhöhen (*Assessing the Potential for Own-Source Revenues in 25 Tehsil Municipal Administrations*, GIZ 2020b). Parallel dazu wurden in Zusammenarbeit mit der Local Governance School Fortbildungen für das Personal der neu geschaffenen Kommunalverwaltungen in den Merged Areas und von bereits bestehenden Ämtern in den Settled Districts der Provinz Khyber Pakhtunkhwa durchgeführt und Schulungsmaterialien entwickelt (siehe oben).

Die Feldstudie konzentrierte sich auf vier Wirtschaftszweige, welche in den überwiegend ländlich und landwirtschaftlich geprägten Merged Areas die höchsten Gebühreneinnahmen erwarten ließen. Es handelt sich hierbei um Bereiche, in welchen eine Gebührenerhebung auch durch personalschwache Tehsil-Behörden realistisch erschien. Für jede dieser Einrichtungen und Liegenschaften ermittelte die Feldstudie Standort, Besitzverhältnisse, Verwaltungsstruktur und die potenziell zu generierenden Einnahmen (GIZ 2020b, S. 3-5 und 21-32):

**Viehmärkte:** In 13 der 25 Tehsils wurden regelmäßige Verkaufsveranstaltungen für Schlachttiere, Zucht- und Nutzvieh gezählt, insgesamt 22. Von diesen befinden sich lediglich drei im Besitz der Lokalverwaltungen. Alle anderen werden privat betrieben, bislang ohne finanziellen Nutzen für den Staat. Zu den gewöhnlichen Viehmärkten kommen zur Zeit des islamischen Opferfestes in allen 25 Tehsils noch sogenannte *Eid Bakra Mandi* hinzu, Märkte für Schlachtopfer. Auf diesen werden innerhalb nur weniger Tage geschätzte 62.800 Tiere verkauft, ohne dass die Tehsil-Verwaltungen hier bislang Einnahmen generieren können.

**Obst- und Gemüsemärkte:** Insgesamt wurden elf solcher Märkte lokalisiert, von welchen sich bis auf einen alle in privater Hand befinden. Von den privat betriebenen Verkaufsorten verzeichnen die lokalen Verwaltungen bislang keinerlei Einnahmen. Diese Märkte sind auf nur sechs der 25 Tehsils verteilt. In den sechs Sub-Divisions und in den Distrikten Bajaur und Orakzai fand sich kein Obst- und Gemüsemarkt.

**Busbahnhöfe:** In allen Tribal Districts fanden sich mehrere dieser Terminals und in zwei der sechs Sub-Divisions gab es jeweils einen solchen Knotenpunkt. Insgesamt wurden 32 Busbahnhöfe gezählt, von welchen nur fünf von den jeweiligen Tehsil-Verwaltungen betrieben werden.

**Liegenschaften:** Eine Reihe von Tehsil-Verwaltungen sind im Besitz von Immobilien. Dabei handelt es sich meist um Gebäude, welche den 2012 geschaffenen vier *Municipal Committees* einst übereignet wurden (siehe Seite 175). Besonders stechen die Tehsils Upper Kurram (839 Liegenschaften) sowie Mirali (200) und Miranshah (197) hervor. Während es sich in Upper Kurram teils um Wohnhäuser, Wohnungen und Geschäfte handelt, sind es in den beiden anderen Tehsils ausschließlich Geschäfte und Marktkioske. In allen anderen Tehsils ist keinerlei Immobilienvermögen vorhanden oder dieses ist unwesentlich (eine öffentliche Latrine im Tehsil Khar). Doch selbst in den vermögenderen Tehsils reichen die Einnahmen aus Miete oder Pacht nicht aus, um Jahresgehälter und Pensionsverpflichtungen des Verwaltungspersonals zu decken. Teils stehen Liegenschaften aber auch seit Jahren leer, andere sind widerrechtlich besetzt oder werden unentgeltlich vom Militär genutzt. Einige staatliche Gebäude sind von den Distriktverwaltungen oder zuständigen Provinzbehörden zwar an die Tehsil-Verwaltungen überantwortet worden, ohne aber die mit diesen Liegenschaften erwirtschafteten Einnahmen auf die Tehsil-Ebene weiterzureichen.

Die Feldstudie zeigte auch, dass nicht alle Tehsils in der Lage sein werden, Eigeneinnahmen in einem ausreichenden Maße zu erwirtschaften, um künftig auf eigenen Beinen stehen zu können. Durch ihre Lage in Randzonen und den Mangel an grundlegender Infrastruktur, werden diese Gebiete wohl noch lange von Zuwendungen der Provinz abhängig bleiben. Zu ihnen zählen etwa Baizai im Mohmand Distrikt und Nawagai im Bajaur Distrikt, beide an der Grenze zu Afghanistan gelegen. Hier ließen sich keine

## Muddassar Alam



studierte zunächst Handelsrecht in Cardiff (Wales). Nach seiner Rückkehr nach Pakistan vertiefte er seine Studien in Recht und Demokratie an der Universität Peschawar und legte hier weitere Abschlüsse in Betriebswirtschaftslehre und Entwicklungsstudien ab. Seit 2019 ist er im FATA-Entwicklungsprogramm als Fachkraft für Gute Regierungsführung tätig. Er berät das Local Government Department der Provinzregierung von Khyber Pakhtunkhwa bei der Erwirtschaftung von Eigenmitteln in den 25 neu gegründeten Tehsils der Merged Areas. Dazu leitete Muddassar Alam im Jahr 2021 eine Feldstudie, welche die Möglichkeiten einer lokalen Gebührenerhebung in den Stammesgebieten untersuchte, um deren finanzielle Abhängigkeit von der Bundesebene künftig zu verringern und eine lokal gesteuerte Entwicklung anzustoßen. Darüber hinaus unterstützt er das Social Welfare Department in der Frauenförderung und der Schaffung von Beratungsstellen für Frauen in allen sieben Stammesdistrikten. Muddassar Alam erklärt die Aufgaben dieser sogenannten Gender Desks: „*Neben ihrem Einsatz für die Verbesserung der Lebensbedingungen von Frauen in den Stammesgebieten, fungieren sie als Schnittstelle zwischen Gemeinden, der Zivilgesellschaft und den Kommunalverwaltungen in allen Frauenbelangen.*“ In der Bevölkerung schärfen die hier tätigen Gender Desk Officer überdies das Bewusstsein für Frauenrechte und setzen sich für eine stärkere Rolle von Frauen in der Gemeindeentwicklung ein.

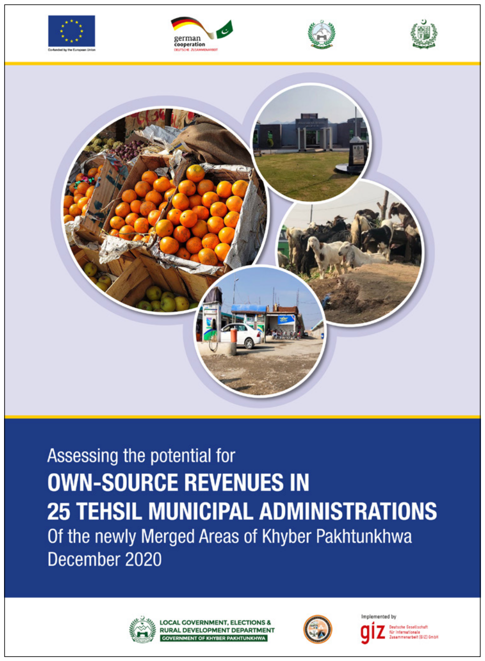


## Muhammad Naeem

stammt aus Südwasiristan und studierte ländliche Entwicklung in Peschawar. Seit 2020 ist er als Berater für konstruktiven Dialog im FATA-Entwicklungsprogramm tätig. Ein Schwerpunkt seiner Arbeit sind Schulungen für Abgeordnete der Stammesgebiete im Provinzparlament von Khyber Pakhtunkhwa. Die Volksvertreter nehmen wichtige Aufgaben wahr, sie formulieren Gesetze oder passen diese an neue Gegebenheiten an. Darüber hinaus können sie die Regierung zur Rechenschaft ziehen, Debatten zu wichtigen öffentlichen Themen initiieren und ihre Wahlkreise im Parlament vertreten und dadurch den dort lebenden Menschen und ihren Bedürfnissen eine Stimme geben. „*Die Schulungen boten den neu gewählten Abgeordneten der Merged Areas erstmals die Gelegenheit, ein besseres Verständnis für das lokale Regierungssystem zu erlangen und ihre Rolle und ihre Aufgaben besser zu verstehen*“, erklärt Muhammad Naeem. Neben formalen Fortbildungsmodulen umfassten diese Schulungen auch *Peer-to-Peer Learning* sowie einen Erfahrungsaustausch unter den Teilnehmenden. Das hat das Vertrauen unter den Mitgliedern des Provinzparlaments auch über Partei- und Stammesgrenzen hinweg gestärkt und Berührungsängste mit den Vertretern religiöser Minderheiten abgebaut. „*Diese Schulungen unterstützen auch die Bemühungen der Regierung, die Integration der Merged Areas in die Provinz Khyber Pakhtunkhwa voranzutreiben und Gute Regierungsführung und die Bereitstellung von Dienstleistungen zu verbessern*“, bekräftigt Muhammad Naeem.

der oben beschriebenen Einnahmequellen nachweisen. Die Studie machte auch eine Reihe von Herausforderungen sichtbar, welchen sich die neu gegründeten Lokalverwaltungen stellen müssen (GIZ 2020b, S. 6-7):

**Verwaltungstechnische Herausforderungen:** Zum Zeitpunkt der Feldstudie nahmen die Lokalverwaltungen zumindest formal bereits seit über einem Jahr ihre neuen Aufgaben wahr. Doch bei Weitem nicht in allen Tehsils konnte seitdem eine funktionierende und effiziente Behördenstruktur aufgebaut werden. Vielerorts mangelte es nicht nur an personellen und finanziellen Ressourcen, sondern auch an Dienstgebäuden. Der überwiegende Teil der Verwaltungen war daher noch auf die Strukturen der Distriktebene angewiesen, um etwa Gebühren zu erheben, kommunale Vorschriften gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern durchzusetzen oder um öffentliche Einrichtungen zu verwalten oder neu aufzubauen.




Feldstudie zur Erhebung möglicher Eigeneinnahmen durch Kommunalverwaltungen.

**Akzeptanzprobleme und Widerstand gegen die Gebührenerhebung:** In den Stammesgebieten waren Steuern in der Vergangenheit weitgehend unbekannt. Auch nach dem FATA-Merger hat sich daran wenig geändert, denn die Regierung hat die Region zur Förderung wirtschaftlichen Wachstums für zunächst fünf Jahre zur steuerfreien Zone erklärt (2018-2023). Gebühren für erbrachte Dienstleistungen seitens der Lokalverwaltungen werden von der Bevölkerung gerne als Steuern missverstanden und werden daher nicht oder bislang nur schleppend bezahlt. Auch wird gerade von vielen Maliks und Großgrundbesitzern die Kommunalreform nur widerwillig akzeptiert, da hier neue lokale Machtzentren entstehen, die sich ihrer Kontrolle entziehen.

**Kompetenzgerangel:** Mit Umsetzung der Dezentralisierungsreform hätten diverse Zuständigkeiten von der Distrikt- auf die Tehsil-Ebene verlagert werden sollen. Doch in einzelnen Distrikten ist man damit noch nicht so weit. Manche Ämter trennen sich auch nur ungern von ihren Kompetenzen, Privilegien und Einnahmequellen. So erheben einige Distrikte noch immer Gebühren, die laut Gesetz nun den Tehsils zustehen würden. Ein Beispiel dafür ist der Busbahnhof in Khar im Bajaur Distrikt. Zwar hat die Distriktverwaltung den Busterminal selbst inzwischen an die Tehsil-Verwaltung übergeben, die Übergabe von mehreren hundert Läden und Geschäftsgebäuden in und um den Busbahnhof, welche signifikante Einnahmen generieren, verweigert die Distriktverwaltung aber bislang. Der Fall beschäftigt inzwischen die Gerichte.

**Privates Unternehmertum vs. staatliche Dienstleister:** Während in den Settled Districts von Khyber Pakhtunkhwa Vieh, Obst und Gemüsemärkte wie auch Busbahnhöfe ausnahmslos von Tehsil-Behörden betrieben und verwaltet werden, welche dadurch ansehnliche Mittel erwirtschaften, sind diese Einrichtungen in den Merged Areas aus historischen Gründen fast ausnahmslos im Besitz einflussreicher Stammesgrößen. Es ist daher wenig erstaunlich, dass die neue Präsenz des Staates hier auf massive Ablehnung stößt und dieser als Konkurrent gesehen wird. Und dies aus gutem Grund, denn laut Kommunalverfassung haben die Eigentümer keine rechtliche Befugnis, solche Einrichtungen ohne die Genehmigung der Tehsil-Verwaltungen und ohne Gebührenentrichtung an diese zu betreiben.

Die Feldstudie dokumentierte auch, wie schwierig es sein wird, die Dezentralisierungsreform in der Praxis umzusetzen und die lokalen Verwaltungen selbsttragend zu machen. Ein Beispiel hierfür ist die Tehsil-Verwaltung von Jamrud. Dieser waren nach längeren Rechtsstreitigkeiten mit der Khyber-Distriktverwaltung im Jahr 2022 die Einnahmen aus rund 500 Ladengeschäften im Jamrud Bazar zugesprochen worden, ohne dabei aber die Besitzrechte für den

Marktkomplex von der Distrikt- auf die Tehsil-Ebene zu transferieren. Die Pachteinnahmen, deren Höhe vor über einem Jahrzehnt auf 27 pakistanische Rupien pro Geschäft und Monat festgesetzt worden waren, entsprechen heute gerade noch 0,13 Euro. Die Einnahmen aus der Vermietung aller 500 Läden liegen damit unter dem Monatsgehalt eines Verwaltungsbeamten. Versuche, die Einnahmen zu erhöhen, scheiterten bislang und führten zu Demonstrationen (GIZ 2020b, Seite 34). Ein positiver Nebeneffekt der Studie war, dass viele der involvierten Tehsil-Beamten sich erstmals näher mit dem Thema der Eigeneinnahmen auseinandersetzten und dadurch eine intensive Diskussion zu den Kosten lokaler Verwaltungen und zur Rolle von Gebühren und Pachteinnahmen angeregt wurde. Die Untersuchung hat erstmals die wichtigsten Quellen möglicher Eigeneinnahmen in den Merged Areas und deren potenzielle Erträge dokumentiert. Dadurch wurden Lokalverwaltungen in die Lage versetzt, Strategien zu entwickeln, wie Einnahmen aus den vorhandenen Einrichtungen und Liegenschaften erschlossen werden können. Auch Szenarien für eine künftige Einnahmengenerierung wurden aufgezeigt. So wurde etwa empfohlen, eigene, von Tehsil-Verwaltungen betriebene Märkte für Vieh, Obst oder Gemüse zu eröffnen, sollten Vermittlungsbemühungen und Verhandlungen mit Marktbesitzern zur betrieblichen und finanziellen Beteiligung an bestehenden Märkten scheitern. Da die Besitzer der Märkte meist einflussreiche Maliks sind, dürfte die Gründung paralleler Strukturen aber nicht einfach werden und birgt für die Tehsil-Beamten durchaus Gefahren für Leib und Leben. Ohne lokale Vermittlung und Unterstützung von höherer politischer Ebene wird eine Umsetzung wohl schwierig werden. In strukturschwachen Regionen, in welchen Märkte fehlen, wurden die Lokalbehörden dazu angehalten, Bedarfe für neue Märkte zu ermitteln, um wirtschaftliche Aktivitäten in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen zu fördern und so auch neue Einnahmequellen erschließen zu können (GIZ 2020b, Seite 8f.).

Die Studie legte aber auch die großen Bedarfe für Schulungen des lokalen Personals zu Finanzplanung, Buchhaltung, Rechenschaftslegung, Monitoring und Vertragsmanagement offen. Gemeinsam mit der Local Governance School führt das FATA-Entwicklungsprogramm solche Schulungen inzwischen durch, um das Tehsil-Personal für seine Aufgaben zu qualifizieren. Bislang durchliefen 149 Verwaltungsangestellte der Merged Areas eine solche Schulung. Auch durch die Twinning-Initiative mit Verwaltungsfachkräften aus den Settled Districts von Khyber Pakhtunkhwa konnten Tehsil- Beamte der Merged Areas durch kollegiales Lernen Erfahrungen und Anregungen für die Generierung von Eigeneinnahmen auf lokaler Ebene sammeln (siehe oben).

## Lokale Selbstbestimmung: Gute Regierungsführung will gelernt sein

Demokratie und Wahlen sind ein zartes Pflänzchen in den Merged Areas. In den vergangenen zweieinhalb Jahrzehnten gab es mehrere Anläufe, diese einzuführen – auf verschiedenen Ebenen und teils auch nur regional. Nicht alle dieser Versuche waren von Erfolg gekrönt, teils muten sie auch paradox an. So wurde 1996 das allgemeine pakistanische Wahlrecht auf die Stammesgebiete ausgedehnt (ohne aber Parteien zuzulassen), was es der Bevölkerung im Folgejahr ermöglichte, erstmals acht eigene Vertreter in die Nationalversammlung zu entsenden. Diese Abgeordneten repräsentierten die Stammesgebiete zwar auf nationaler Ebene, doch galten die Beschlüsse des Parlaments damals noch gar nicht in den Federally Administered Tribal Areas, da diese einen noch aus der Kolonialzeit herrührenden Sonderstatus besaßen. Den im Jahr 2005 eingeführten *Agency Councils* war nur eine einzige, dreijährige Amtszeit beschieden. Schon 2008 scheiterte das Experiment, zumal die teils ernannten Ratsmitglieder wenig demokratische Legitimation besaßen. Auch der 2012 gestartete Versuch zur Einführung von *Municipal Committees* in den urbanen Zentren der Stammesgebiete scheiterte weitgehend. Von den geplanten 12 Komitees konnten letztlich nur vier etabliert werden. Sie waren jedoch kaum handlungsfähig, da ihnen nicht genug finanzielle Mittel zur Verfügung standen.

Erfolgversprechender sind die nach dem FATA-Merger von 2018 geschaffenen Strukturen. So werden die Merged Areas in der Provinzversammlung von Khyber Pakhtunkhwa seitdem von 24 gewählten Abgeordneten repräsentiert. Im Regionalparlament treten diese erfolgreich für die Belange der lange vernachlässigten Grenzregion ein. Auch die mehrfach verschobenen Kommunalratswahlen konnten inzwischen in zwei Phasen in ganz Khyber Pakhtunkhwa durchgeführt und lokale Räte bis hinab zur Dorfebene konstituiert werden. Diese sollen eine zentrale Instanz

gesellschaftlicher Aushandlungs- und Entscheidungsprozesse zwischen Bevölkerung und Staat werden und die Interessen der Bevölkerung gegenüber dem Staat vertreten. Am 19. Dezember 2021 wurden Wahlen in zunächst 17 von 35 Distrikten der Provinz abgehalten. Gewählt wurde auch in drei Distrikten der Merged Areas: Bajaur, Mohmand und Khyber. Aufgrund organisatorischer Herausforderungen und der Witterung konnten die Wahlen in den restlichen 18 Distrikten (oft mit Gebirgscharakter) erst nach den Wintermonaten abgehalten werden. Dies galt auch für die Stammesdistrikte Orakzai, Kurram, Nord- und Südwasiristan. Die zweite Phase der Wahlen konnte schließlich am 31. März 2022 erfolgreich stattfinden. In den beiden Wahlphasen waren knapp 18 Millionen registrierte Wähler zur Stimmabgabe aufgerufen, darunter rund 7,6 Millionen Frauen. Insgesamt waren in Khyber Pakhtunkhwa 130 *Tehsil Governments* zu konstituieren. Dies schloss auch den Stadtrat von Peschawar mit ein (*Capital Metropolitan Government*) und die Räte von sechs Stadtteilen der Provinzhauptstadt Peschawar (*City Governments*). Daneben galt es in weiteren urbanen Zentren von Khyber Pakhtunkhwa 579 *Neighbourhood Councils* sowie 3.624 *Village Councils* zu wählen. Laut der Local Government Research and Policy Unit im Local Government Department wurden in diesen Wahlen provinzweit 29.484 Ämter vergeben. Basierend auf den Vorgaben des *Khyber Pakhtunkhwa Local Government (Amendment) Act* von 2019 sind von diesen Amtsträgern 33 Prozent Frauen und je 5 Prozent Vertreter von Arbeitern/Bauern sowie Jugend und religiösen Minderheiten. Am 15. März und am 20. Juni 2022 wurden die frisch gewählten Repräsentantinnen und Repräsentanten vereidigt. Mit dieser überwiegend friedlich verlaufenen Stimmabgabe ist Khyber Pakhtunkhwa die erste Provinz Pakistans, die erfolgreich Wahlen auf Gemeindeebene durchgeführt hat und nun flächendeckend über sogenannte „*Local Governments*“ verfügt.



Im Rahmen des Accelerated Implementation Programme der Provinzregierung unterstützt das FATA-Entwicklungsprogramm zusammen mit dem Local Government Department und der Local Governance School die Kapazitätsentwicklung der 29.484 Kommunalräte in Khyber Pakhtunkhwa. Dazu wurde die Lokalregierung seit 2018 zunächst in der Erstellung von Satzungen und Verordnungen unterstützt, welche die Aufgaben, Rollen und Verantwortlichkeiten der Räte darlegen, regeln und festschreiben. Darunter sind etwa die *City/Tehsil Local Government Rules of Business* (GoKP 2022a) oder die *Planning, Development, Budget and Accounts Rules for Tehsil Local Governments* (GoKP 2020i). In einem zweiten Schritt wurden Qualifizierungsbedarfe von lokalen Ratsvertreterinnen und -vertretern ermittelt (GIZ, UNDP & GoKP 2019), Schulungspläne für Ratsmitglieder auf Tehsil-Ebene erstellt und moderne Lehrmaterialien zum dezentralen Regierungssystem entwickelt (*Training Module for Local Council Service*, siehe GoKP 2021a, b, c). Derzeit werden zusammen mit dem Local Government Department und unserem Implementierungspartner, dem Sarhad Rural Support Programme (SRSP), Schulungen für Tehsil-Räte durchgeführt, um diese mit ihren künftigen Aufgaben vertraut zu machen. In den ehemaligen Stammesgebieten unter Bundesverwaltung wurde in insgesamt 25 Tehsils gewählt. Davon liegen 19 in den sieben Tribal Districts, die restlichen entstanden in den Grenzen der sechs Sub-Divisions, welche in den benachbarten Settled Districts aufgegangen sind.

Zwischen Juni und Oktober 2022 schulte das FATA-Entwicklungsprogramm zusammen mit SRSP und in enger Koordination mit der Local Governance School die Räte der 19 Tehsils in den Distrikten Bajaur, Mohmand, Khyber, Kurram, Orakzai, Nord- und Südwasiristan. Hier gingen aus den beiden Wahlphasen 531 Volksvertreter hervor (darunter 177 Frauen). Neben ihren künftigen

Oben: Viele Menschen in den Merged Areas konnten in den Kommunalwahlen von 2021/2022 erstmals über die Geschicke ihrer Kommunen mitbestimmen. Rechts: Wählerregistrierung und Stimmzettelabgabe bei den Kommunalwahlen. Da viele Wähler nicht lesen und schreiben können, sind die Kandidaten durch Symbole erkennbar: Tiger, Brunnen, Trillerpfeife oder Queensize-Bett.



0078315
BRICK
آیاز خان
جہانزیب
لیاقت علی
اختر شاہ
حافظ امیر اللہ
محمد نذیر
امیر خان
سلطان محمد
محمد وزیر
انور شاہ
فردوس خان
نذیر احمد
تاج ولی
گل شاہ ملک
نور اسلام
گل محمود خان
نور رحمان
Zubair.Khan
ABT

Rollen werden sie auch zu Gesetzen, Rechten, Verordnungen und zum Finanzmanagement sowie dem dezentralen Regierungs- und Verwaltungssystem fortgebildet. Das hier erworbene Wissen nutzen sie bereits jetzt in der Umsetzung lokaler Tehsil-Entwicklungspläne. 25 dieser Pläne wurden bereits im Jahr 2021 mit Beteiligung von Gemeindevertreterinnen und -vertretern erstellt, um lokale Bedarfe abzubilden und um künftige Entwicklungsmaßnahmen zu entwerfen (siehe das folgende Kapitel: „*Der Staat im Dialog mit der Bevölkerung*").

Bereits im Jahr zuvor hat das FATA-Entwicklungsprogramm Schulungen für Abgeordnete der Merged Areas in der Provinzversammlung von Khyber Pakhtunkhwa durchgeführt. 22 der 24 Parlamentarier der Stammesgebiete (darunter 6 Frauen) sowie fünf Abgeordnete aus den Settled Districts konnten im Juli 2021 mit der Dezentralisierungsreform und der Gesetzgebung zum kommunalen Verwaltungs- und Regierungssystem vertraut gemacht werden, um dadurch besser in ihre Rollen hineinwachsen und die Interessen der Menschen in ihren Wahlkreisen sachkundig vertreten zu können. Damit die Abgeordneten ihre gewichtige Rolle im Provinzparlament und im demokratischen System Pakistans künftig voll wahrnehmen können, zielte die Weiterbildungsmaßnahme auch darauf ab, ihr Verständnis grundlegender parlamentarischer Verfahren, Prozesse und Instrumente einschließlich der Gesetzgebungsterminologie zu verbessern. Ebenso wurden die Kapazitäten der Parlamentarier bei der Formulierung, Anpassung und Änderung neuer Gesetze erweitert und Wissen vermittelt, wie von der Provinzregierung Rechenschaft eingefordert werden kann. Darüber hinaus wurden ihre Kenntnisse zu Haushaltsfragen und ihre Diskussionsfähigkeit gestärkt, um so in parlamentarischen Debatten besser bestehen zu können (GIZ 2021a & b). Als Schulungsleiter fungierte der ehemalige Staatssekretär Iftikhar Ullah Babar, heute Lehrbeauftragter am Pakistan Institute for Parliamentary Service und als Autor von Handbüchern zur Rolle, Funktion und den Befugnissen von Ausschüssen in Provinzparlamenten eine Kapazität auf dem Feld der Parlamentsarbeit. Ihm zur Seite stand Nasarullah Khattak, Sekretär der Provincial Assembly von Khyber Pakhtunkhwa und Iqbal Khan Wazir, Minister für Nothilfe, Wiederaufbau und Siedlungswesen, und als solcher Mitglied der Provinzregierung von Khyber Pakhtunkhwa. Inhalte der Schulung waren:

- **Legislative Kontrollinstrumente** (Rolle des Provinzparlaments, Grenzen des Parlaments, parlamentarische Kontrolle, legislative Instrumente parlamentarischer Kontrolle, Ausschüsse, Antrag auf Vertagung, Ordnungsruf, Gesetzgebung, Haushalt, Beschlüsse, Berichte an das Parlament).
- **Geschäftsordnung und Ausschüsse** (Zweck, Rolle, Zuständigkeiten und Befugnisse von Ausschüssen, Rolle, Befugnisse und Verantwortlichkeiten des Vorsitzenden und des Sekretärs von Ausschüssen).
- **Gesetzgebende Verfahren des Provinzparlaments** (Gesetzentwurf, Wahlausschuss, Verschieben von Änderungsanträgen, Verabschiedung von Gesetzesvorlagen, Vorlage von Gesetzentwürfen beim Gouverneur, Rechtsverordnungen, Haushaltsgesetzentwürfe, abgelehnte Anträge).
- **Verfassung, Geschäftsordnung, Haushalt** (Definition des Haushalts, allgemeiner Provinzhaushalt, öffentliches Konto der Provinz, Geldbewilligungsantrag, getätigte Ausgaben, Haushalts- und Verfassungsartikel, jährlicher Haushaltsplan, Nachtragshaushalt, Kreditaufnahme durch die Provinzregierung).

Die Abgeordneten nutzen das erworbene Wissen in der Gesetzgebungs- und Ausschussarbeit sowie im Eintreten für die Entwicklungsbedarfe der Menschen in den Merged Areas. Das gemeinsame Lernen in Arbeitsgruppen diente auch dazu, ein besseres Kennenlernen und einen Dialog zwischen den Abgeordneten über Parteigrenzen und Stammeszugehörigkeiten hinweg zu ermöglichen und einen Austausch zwischen Abgeordneten der paschtunischen Mehrheitsgesellschaft und dem einzigen Minderheitenvertreter zu ermöglichen. Er gehört der christlichen Religionsgemeinschaft an.




Zusammen mit dem Local Government Department schult das FATA-Entwicklungsprogramm Abgeordnete der Provinzversammlung von Khyber Pakhtunkhwa zum neuen lokalen Regierungssystem und zu parlamentarischen Verfahren.

## Der Staat im Dialog mit der Bevölkerung

Die Integration der Stammesgebiete in das Regierungs- und Verwaltungssystem von Khyber Pakhtunkhwa war ein wichtiger Schritt hin zu mehr Bürgerrechten, politischer Teilhabe und verbesserten sozialen Dienstleistungen. Der FATA-Merger hat der Bevölkerung einer einst weitgehend autonomen Grenzregion jedoch auch Pflichten auferlegt und gewisse Freiheiten genommen, welche der Sonderstatus einst garantierte. Mit der Integration verliert etwa die tribale Machtelite Einflussmöglichkeiten, Ansehen und Pfründe und gerät unter die direkte Kontrolle des pakistanischen Staates. Die unter dem Befehl von Stammesführern stehenden Milizen wurde inzwischen aufgelöst und in die regulären Sicherheitskräfte eingereiht. Heute sind die ehemaligen Tribal Agencies Bajaur, Mohmand, Khyber, Orakzai, Kurram, Nord- und Südwasiristan den übrigen Distrikten Pakistans gleichgestellt, als sieben von 160 Verwaltungsbezirken dieses großen Landes. Die sechs Frontier Regions Peschawar, Kohat, Bannu, Lakki Marwat, Tank und Dera Ismail Khan wurden als eigenständige Gebietskörperschaften sogar ganz aufgelöst und den angrenzenden Distrikten Khyber Pakhtunkhwas einverleibt (siehe Seite 184). Es überrascht daher nicht, dass viele Stammesführer der Integration bis heute kritisch gegenüberstehen und dass im November 2021 die nach einer Unabhängigkeit der Stammesgebiete trachtende Terrorgruppe *Tehrik-e-Taliban Pakistan* eine Rücknahme des FATA-Mergers zur Vorbedingung für Friedensverhandlungen mit der pakistanischen Regierung machte.

Der freiheitsliebenden Bevölkerung dieser Region zu vermitteln, welche Chancen und Teilhabemöglichkeiten sich mit dem Merger eröffnen, ist ein wichtiger Baustein für den Erfolg der FATA-Reform. Auch die Aufgaben, Rollen und Mandate, welche das neu eingeführte System lokaler Regierungsführung und die in vielen Teilen der Stammesgebiete noch zu etablierenden Verwaltungsstrukturen mit sich bringen, gilt es im gesellschaftlichen Bewusstsein noch zu verankern: Rollen welche nicht nur die hier lebenden Menschen wahrnehmen sollen, sondern auch die frisch gewählten Volksvertreterinnen und -vertreter und das Personal der im Aufbau befindlichen Behörden auf Tehsil-Ebene. Auch sie müssen in ihre neuen Mandate hineinwachsen und die gegenseitigen Rechte und Pflichten erst noch kennenlernen.

Der konstruktive Dialog zwischen Staat und Zivilgesellschaft, die Etablierung und Gestaltung von Aushandlungsprozessen und die Heranführung der Bevölkerung an politische und demokratische Verfahren ist für eine erfolgreiche und friedliche Umsetzung der Reformen daher zentral. Mehr Bürgerbeteiligung, etwa in der kommunalen Entwicklungsplanung, führt zu mehr Transparenz und Selbstverwaltung sowie zu einer zielgerichteteren Leistungserbringung. Auf diese Weise lässt sich der FATA-Merger den Neubürgern vermitteln und – so die Hoffnung – langfristig zum Erfolg führen. Überdies wird dadurch neben dem sozialen Zusammenhalt auch das Vertrauen in den Staat und seine Institutionen gestärkt und der Boden für staatliche oder privatwirtschaftliche Investitionen bereitet. Das FATA-Entwicklungsprogramm unterstützt diesen Prozess durch die Schaffung effektiver Austauschformate, die Initiierung bzw. Stärkung von Kooperationsbeziehungen und durch zielgruppenspezifische Aufklärungskampagnen. Dadurch trägt das Programm zur Erreichung von acht Zielen für nachhaltige Entwicklung (SDGs) der Vereinten Nationen bei:

- **SDG 1 - Keine Armut** (Verwaltung der öffentlichen Finanzen, Mobilisierung von Eigeneinnahmen).
- **SDG 3 - Gesundheit und Wohlergehen** (Gesundheitspolitik und Verwaltung des Gesundheitswesens).
- **SDG 4 - Hochwertige Bildung** (Bildungspolitik und Verwaltung im Bildungswesen).
- **SDG 5 - Geschlechtergleichheit** (Frauenrechtsorganisationen und -bewegungen sowie staatliche Institutionen).
- **SDG 6 - Sauberes Wasser und Sanitäreinrichtungen** (Grundlegende Versorgung im Bereich Trinkwasser und Sanitärversorgung und Abwassermanagement).
- **SDG 9 - Industrie, Innovation und Infrastruktur** (Radio, Fernsehen und Printmedien).
- **SDG 11 - Nachhaltige Städte und Gemeinden** (Abfallwirtschaft und -entsorgung, Stadtentwicklung und -verwaltung).
- **SDG 16 - Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen** (Politik und Verwaltung in Bezug auf den öffentlichen Sektor, Verwaltung der öffentlichen Finanzen, Dezentralisierung und Förderung subnationaler Gebietskörperschaften, demokratische Teilhabe und Zivilgesellschaft, zivile Friedensentwicklung, Krisenprävention und Konfliktlösung).

Rechts: Die Einbindung der Bevölkerung in die lokale Entwicklungsplanung ist ein wichtiger Schritt zu mehr Dezentralisierung und politischer Teilhabe (Ghallanai, Halim Zai Tehsil).





Frauen der Stammesgebiete werden vom FATA-Entwicklungsprogramm in Planung, Budgetierung und Monitoring kleinerer Gemeindeprojekte ausgebildet.

Schon in den ersten beiden Phasen des Programms ab 2009 wurde der Dialog zwischen lokalen Ältestenräten, Dorfkomitees und Vertretern des Zivilen FATA-Sekretariats im Rahmen von Dschirgas intensiv gefördert und die Akteure untereinander vernetzt. Über die Jahre nahmen Vertreterinnen und Vertreter aus über hundert Ortschaften an Dialogveranstaltungen des FATA-Entwicklungsprogramms teil und wurden befähigt, Entwicklungsdefizite in ihren Gemeinden zu benennen, Entwicklungspläne zu erarbeiten und kleinere Projekte etwa in Bezug auf die Trinkwasserversorgung oder die Müllentsorgung selbst durchzuführen, finanziert aus Dorfentwicklungsfonds. Auf diese Erfahrungen bauen das FATA-Entwicklungsprogramm und seine Partner in der Provinzverwaltung von Khyber Pakhtunkhwa nun auf.

Um Trainingsmaßnahmen zum sukzessiv eingeführten lokalen Regierungssystem für Bedienstete lokaler Verwaltungen passgenau zu gestalten ist es wichtig, deren Kenntnisstand zu ermitteln. Dazu hat das FATA-Entwicklungsprogramm zusammen mit dem Institute of Management Sciences zur Jahreswende 2021/2022 eine Erhebung in den Stammesgebieten durchgeführt (582 Befragte, darunter 220 Frauen). Neben Verwaltungspersonal schloss diese auch Vertreterinnen und Vertreter gemeindebasierter Organisationen mit ein. Die Ergebnisse aus dieser Umfrage sollen dabei helfen, künftige Strategien und Lehrinhalte für die Wissensvermittlung und den Dialog zu erarbeiten. So werden seit dem FATA-Merger verstärkt gemeinsame Maßnahmen zur Kompetenzentwicklung im Hinblick auf das kommunale Verwaltungssystem, die Dienstleistungserbringung oder die Organisationsentwicklung durchgeführt. Die Schulungen richten sich hier nicht nur an das Verwaltungspersonal, sondern inzwischen auch an neugewählte Mitglieder von Dorf- und Gemeinderäten und zivilgesellschaftlichen Organisationen.

Ganz besonders im Fokus sind auch Frauen und Binnenvertriebene, um deren Entwicklungsbedarfe in den Aushandlungen über Prioritäten in der Regionalentwicklung ganz gezielt berücksichtigen zu können. Die Fähigkeit zum konstruktiven Dialog zwischen Vertretern der Zivilgesellschaft und des Staates wird etwa im Rahmen von Eltern-Lehrer-Komitees und Komitees zur Gemeindeentwicklung, durch Gender Desk Officer und lokale Qualitätsteams in Gesundheitseinrichtungen befördert (siehe dazu auch die folgenden Kapitel). Diese Akteure werden auch in regionalen Foren miteinander vernetzt, um ihre Anliegen, Erfahrungen und Erfolge in der bedarfsorientierten Gemeindeentwicklung in die gesamten Merged Areas und darüber hinaus zu tragen.

### Aushandlung einer lokalen Entwicklungsplanung

Zur Unterstützung der Dezentralisierungsbemühungen der Provinzregierung von Khyber Pakhtunkhwa, hat das FATA-Entwicklungsprogramm zusammen mit dem Local Government Department und dem Institute of Management Sciences für drei Pilot-Distrikte in den Merged Areas Entwicklungspläne erstellt. Ab Anfang 2021 wurden in Kurram, Khyber und Orakzai Feldstudien durchgeführt, begleitet von Diskussionsforen mit Repräsentanten lokaler Verwaltungen, Ältestenräten, zivilgesellschaftlichen Organisationen und Frauengruppen (siehe Näheres dazu im Kapitel „*Frauen den Weg zu mehr Teilhabe ebnen*“, Seite 332). Insgesamt nahmen an den Konsultationen zur Distrikt-Entwicklungsplanung 105 staatliche und zivilgesellschaftliche Interessenvertreter teil, darunter 20 Frauen. Zeitgleich wurden detaillierte Entwicklungspläne für die 25 neu geschaffen Tehsils erarbeitet. Sie sind Grundlagendokumente für die Entwicklungsplanung in den Stammesgebieten für den Zeitraum 2021-2024 und sollen als Handreichung für die hier im Aufbau befindlichen Gemeindeverwaltungen wie auch für die im Dezember 2021 und März 2022 erstmals gewählten Mitglieder der Tehsil-Räte dienen. Auch bei der Aushandlung und Erstellung dieser Pläne wurde ein partizipativer Ansatz und Formate des konstruktiven Dialogs gewählt, um Entwicklungsbedarfe zu erörtern, zu priorisieren, integrativ zu planen und um zu gewährleisten, dass diese in die Budgetplanung der Verwaltung auch einbezogen werden.

Im Jahr 2021 nahmen an 82 in den Tehsils und in Peschawar durchgeführten Veranstaltungen 2.046 Vertreterinnen und Vertreter der Stammesgebiete und der Provinzregierung teil, darunter auch 296 Frauen sowie die 28 gewählten Abgeordneten der Stammesgebiete im Parlament von Khyber Pakhtunkhwa. Um überhaupt eine aktive Teilnahme von Frauen ermöglichen zu können, wurden in allen 25 Tehsils nach Geschlechtern getrennte Veranstaltungen durchgeführt. Aufgrund kultureller Normen wäre sonst ein überwiegender

Teil der Frauen ferngeblieben oder hätte es nicht gewagt, sich zu Wort zu melden. So konnte Bedarfen von Frauen der nötige Raum in der Entwicklungsplanung und -budgetierung eingeräumt werden. Shakeel Ahmed Mian, Secretary of Local Government, der die Entwicklungspläne der Öffentlichkeit vorstellte, äußerte sich auf der Internetpräsenz des Local Government Departments im März 2022 folgendermaßen: „*Diese Pläne bilden die Grundlage für eine effektive Kommunalverwaltung auf Tehsil-Ebene und unterstützen Kommunalpolitiker, wenn diese nach den Wahlen von 2021/2022 Verantwortung übernehmen. Es sind dies ‚lebende' Dokumente, die eine detaillierte und auf Daten basierende Entwicklungsagenda für jeden Tehsil bieten, insbesondere für die Vertreter der Tehsil-Räte. Diese können die Pläne bei Bedarf in den entsprechenden Foren des Tehsil-Rates erneut überprüfen und sogar überarbeiten. In ihrer jetzigen Form stellen sie jedoch einen Meilenstein für die Lokalentwicklung dar, da hier umfassende Informationen zu lokalen Problemen und den Bedarfen der Dienstleistungserbringung auch mit vorläufigen Kostenangaben präsentiert werden. Jeder Plan wurde durch einen gut strukturierten, konsultativen, dialogorientierten und geschlechtersensiblen Prozess entwickelt. In diesen sind Beiträge von Bürgerinnen und Bürgern eines jeden Tehsils eingeflossen.*“

Die Tehsil-Entwicklungspläne gehen auf die naturräumlichen, wirtschaftlichen sowie demographischen Gegebenheiten der Tehsils ein und kartieren die vorhandene Infrastruktur. Straßen, Märkte, Telekommunikation, Wasser- und Elektrizitätsversorgung, Bildungsstätten und Einrichtungen der Gesundheitsversorgung werden dokumentiert und auf ihren Zustand hin untersucht. Überdies analysieren die Pläne, wie nationale und föderale Gesetze und Verordnungen seit dem FATA-Merger auch in den Stammesgebieten greifen, und zeigen auf, welche Chancen dies für die Entwicklung der einzelnen Tehsils bietet.

Einer dieser Pläne ist der „*Tehsil Development Plan 2021-2024 for Wana Local Government*“, den das Local Government Department im März 2022 unter dem Slogan „*Fostering and enabling the third tier, but first pillar of good governance*“ der Öffentlichkeit vorstellte (GIZ 2022a). Die Parole verweist auf die verschiedenen dezentralen Verwaltungsebenen Pakistans, die mit dem FATA-Merger nun auch sukzessive in den Stammesgebieten eingeführt werden sollen. Der in Südwasiristan gelegene Tehsil Wana gehört zu den ärmsten Regionen im pakistanisch-afghanischen Grenzgebiet. Die hier lebenden Menschen haben stark unter der Herrschaft islamistischer Terrorgruppen gelitten, die sich nach dem Sturz der Taliban im Jahr 2001 hierher zurückzogen hatten. Mit Gewalt versuchten diese ihre rigide Gesellschaftsordnung unter den hier siedelnden paschtunischen Stämmen der Wazir, Khojal Khel, Shamsi Khel und Mahsud durchzusetzen. Gegen die Islamisten gerichtete Militärkampagnen zerstörten 2014 einen wesentlichen Teil der ohnehin spärlichen Infrastruktur und hatten großflächige Vertreibungen zur Folge. Bis heute harren tausende Familien ihrer Rückkehr. Die wirtschaftliche Lage in Wana ist laut Tehsil-Entwicklungsplan katastrophal (*abysmal*). Die überwiegend gebirgige Region bietet selbst für die Subsistenzwirtschaft nur ungenügend Raum. Der Tehsil weist zwar Vorkommen von Seifenstein, Steinsalz, Marmor und Steinkohle auf, die aber bislang nur in geringem Umfang wirtschaftlich genutzt werden. Künftig könnte dieser Sektor jedoch den im Aufbau befindlichen Lokalverwaltungen Einnahmen bescheren. Der Entwicklungstand dieser Region mit ihren rund 153.000 Einwohnern (Volkszählung von 2017) zeigt sich exemplarisch an den Zahlen zum Bildungs- und Gesundheitssektor: Neben 396 Moscheen gibt es im Tehsil Wana 198 öffentliche und private Schulen. Davon unterrichten 149 ausschließlich Jungen. Auch die




Der Tehsil Development Plan für Wana in Südwasiristan - einer von 25 Entwicklungsplänen für die Merged Areas.

## Ayesha Sadaf

studierte Betriebswirtschaft am Institute of Management Sciences in Peschawar. Sie ist in Südwasiristan aufgewachsen und kennt die Stammesgebiete und die Lebensrealität der Menschen dort aus eigener Anschauung. Seit Ende 2019 ist sie als Beraterin für Gute Regierungsführung im FATA-Entwicklungsprogramm tätig. In dieser Funktion unterstützt sie das Local Government Department der Provinz Khyber Pakhtunkhwa dabei, Distrikt- und Tehsil-Entwicklungspläne für die Merged Areas zu erarbeiten. Mit über 2.000 Vertreterinnen und Vertretern aus Verwaltung, Zivilgesellschaft und Gemeinden der Stammesgebiete sind Ayesha Sadaf und ihre Partner im Local Government Department in den vergangenen beiden Jahren ins Gespräch gekommen. *„Wir wollen weg vom traditionellen System, in welchem nur die Interessen von Stammeseliten durchgesetzt werden. Dazu muss der Staat in einen direkten Dialog mit der Bevölkerung treten und ihr Gehör schenken, denn nur so lassen sich die Bedürfnisse der Menschen ermitteln und erfolgreich in Entwicklungspläne integrieren. So entsteht Vertrauen zwischen dem Staat und seinen Bürgerinnen und Bürgern und so kann der FATA-Merger auch langfristig zu einem Erfolg geführt werden“*, ist sich Ayesha Sadaf sicher.





## Shakeel Qadir Khan

war bis 2021 Additional Chief Secretary der Abteilung Planung und Entwicklung der Provinzregierung von Khyber Pakhtunkhwa und ein wichtiger Partner des FATA-Entwicklungsprogramms. Seit 2015 engagiert er sich für die Verbesserung der Lebensbedingung in den Stammesgebieten und für deren erfolgreiche Integration in die Nachbarprovinz. *„Dabei sind Ansätze der Guten Regierungsführung und Bürgerbeteiligung wichtig“*, erklärt Khan. Zur Einbindung der Menschen lassen sich nach seiner Überzeugung traditionelle Mechanismen kollektiver Entscheidungsfindung nutzen. *„Wir versuchen diese Konsultationen aber in formalisierte Strukturen zu lenken, die mit einem demokratischen Regierungssystem vereinbar sind.“* Dabei ist es laut Shakeel Qadir Khan wichtig Frauen und andere Bevölkerungsgruppen einzubinden, die bislang keine Stimme hatten. Die Menschen in den Stammesgebieten jedoch vom Wert staatlicher Institutionen zu überzeugen wird nicht über Nacht gelingen, ist sich Shakeel Qadir Khan sicher. *„Es wird Jahre dauern, dezentrale Verwaltungsstrukturen aufzubauen, um etwa in Bildung und Gesundheit ausreichend Dienstleistungen anbieten zu können. In den Gesundheitseinrichtungen mangelt es immer noch an qualifizierten Ärzten und Technikern sowie an nötiger Ausrüstung und Strom.“* Gute Regierungsführung und eine transparente Entwicklungsplanung werden helfen, die Situation langfristig zu verbessern.

einzige Hochschule des Tehsils bietet nur Männern Zugang. Überdies existieren 127 islamische *Madrasas*, von welchen nur 31 Mädchen unterrichten. Es ist daher nicht verwunderlich, dass 63,6 Prozent der Menschen im Tehsil Analphabeten sind. Daneben zählt der Tehsil 108 Gesundheitseinrichtungen, die von der Arzneimittel-Ausgabestelle über die Basisgesundheitsstation bis hin zum Krankenhaus reichen. Davon sind 72 in privater Hand und meist in den wenigen urbanen Zentren angesiedelt. Von den 36 staatlichen Einrichtungen, die eigentlich eine kostenlose Behandlung gewährleisten sollen, sind nur elf in Betrieb und leiden meist unter Personalmangel.

An den ab April 2021 vom FATA-Entwicklungsprogramm in Wana abgehaltenen Dialogforen zur Tehsil-Entwicklungsplanung nahmen 89 Vertreter staatlicher Institutionen und zivilgesellschaftlicher Interessengruppen teil, darunter 11 Frauen. In sektoralen Arbeitsgruppen wurden in den folgenden Monaten konkrete Entwicklungsprojekte für die nächsten drei Jahre konzipiert und jeweils mit einem Budget versehen. Insgesamt wurden 600 dringliche Projekte in den zu dezentralisierenden Sektoren identifiziert. Ihr Gesamtbudget beträgt 805 Millionen Pakistanische Rupien (rund 4 Mio. Euro). Nach Willen von Tehsil-Beamten und Gemeindevertretern sollen 82,5 Prozent dieser Mittel in den Straßenbau fließen, 5,5 Prozent in Wohlfahrt und Frauenförderung, 4,5 Prozent in kommunale Dienstleistungen, 3,3 Prozent in die ländliche Entwicklung, 1,7 Prozent in ein Abwassersystem sowie jeweils knapp 1 Prozent in Bildungseinrichtungen und die Sport- und Jugendförderung. Zusätzlich wurden 97 Gesundheitsprojekte mit einem Finanzvolumen von 51 Millionen Pakistanischen Rupien identifiziert (rund 255.000 Euro). Die Verantwortlichkeit für den Gesundheitssektor wird zwar vorerst nicht auf Tehsil-Ebene übertragen, doch die Tehsil-Planung wurde genutzt, um Vorschläge in die Entwicklungsplanung auf übergeordneter Ebene einzubringen. Interessant waren die nach Geschlechtern teils recht unterschiedlichen Prioritäten für Infrastruktur- und Entwicklungsprojekte. Legten Männer in der Bildung etwa einen Fokus auf den Bau meist kostspieliger Universitäten oder weiterführender Schulen, setzten sich Frauen für weit günstigere Projekte zur Grundbildung von Mädchen ein. Im Bereich Gesundheit tendierten Männer eher zum Bau von Krankenhäusern und Apotheken, während Frauen sich für Mutter & Kind-Zentren und Geburtshäuser stark machten (siehe GIZ 2022a, Seiten 48f. und 99f.). Viele der Teilnehmenden an diesen Konsultationen entwarfen erstmals selbst Projekte und erstellten mit Unterstützung des FATA-Entwicklungsprogramms zum ersten Mal Budgets.

### Lokale Märkte

Um mehr Austausch zu schaffen – sowohl unter der Bevölkerung verschiedener Regionen als auch zwischen Verwaltungszentren und den Dörfern in ihrem Umland – organisiert das FATA-Entwicklungsprogramm gemeinsam mit dem Planning and Development Department traditionelle Märkte (*Mela Bazaar*) in Peschawar. Hier können Erzeugnisse aus den Stammesgebieten ausgestellt und verkauft werden – insbesondere auch die Handarbeiten von Frauen, darunter Honig und Süßspeisen, Töpferwaren, Lederartikel, Knüpf- und Flechtwaren. Die Märkte dienen einerseits der Förderung des lokalen Handwerks, andererseits aber der Förderung des konstruktiven Dialogs zwischen Bürgerinnen und Bürgern und Vertretern von Behörden. Pilotregionen hierbei sind die Distrikte Khyber, Kurram und Orakzai. Die Märkte erlauben es, miteinander auf ungezwungene Weise ins Gespräch zu kommen und sich gegenseitig kennen und schätzen zu lernen. Am Rande dieser Märkte werden Dialogveranstaltungen mit den einzelnen Akteuren durchgeführt, um etwa lokale Entwicklungspläne vorzustellen, zu diskutieren und mit lokalen Bedarfen abzugleichen. Einer dieser Märkte fand im April 2021 unter Schirmherrschaft von Bakhtiar Khan, Director General for Sustainable Development, in der Pakistan Academy for Rural Development (PARD) in Peschawar statt. Hier kamen 196 Teilnehmende aus den drei Pilotregionen zusammen, darunter 40 Frauen.

### Per Radio die Menschen erreichen

Neben Dialog- und Aushandlungsprozessen fördert das FATA-Entwicklungsprogramm durch Sensibilisierungskampagnen das Verständnis der Bevölkerung für politische Prozesse rund um den FATA-Merger und die Einführung des lokalen Regierungssystems in den Stammesgebieten. Dem Radio, das auch heute noch das wichtigste Medium für die Informationsbeschaffung in den abgelegenen Bergregionen an der Grenze zu Afghanistan ist, kommt dabei eine



Im Jahr 2021 rief das FATA-Entwicklungsprogramm das *Radio Show Project* ins Leben und informiert die Bevölkerung der Stammesgebiete seitdem mit über einhundert Sendungen zum neuen System lokaler Verwaltung.



zentrale Bedeutung zu. Zur Unterstützung der Provinzregierung von Khyber Pakhtunkhwa – insbesondere des Local Government Departments und der Right to Information Commission – entwickelte das FATA-Entwicklungsprogramm das Projekt *Radio Live Shows for Citizens Engagement on Local Government, Right to Information and COVID-19 in the Merged Areas* (GIZ 2022b). Die im Rahmen dieses Projekts konzipierte Radiosendung „*Yao Naway Safar – A New Beginning*" wird seit März 2021 live in die Merged Areas ausgestrahlt. Dabei wurden auch Medientrainings für neun Journalistinnen und Journalisten aus den Stammesgebieten durchgeführt und die Medienschaffenden zum Umgang mit Zahlen und Fakten, zur interpersonellen Kommunikation und zu Krisen- und Konfliktmanagement geschult.

Themen, die in den *Yao Naway Safar*-Sendungen behandelt werden, reichen vom lokalen Regierungssystem über die lange aufgeschobenen Gemeinderatswahlen und die Aufgaben gewählter Volksvertreter bis hin zu Frauenrechten und Schutzmaßnahmen zu COVID-19. Darüber hinaus werden den Menschen ihre Rechte und Pflichten als nunmehr vollwertige Bürgerinnen und Bürger Pakistans verständlich erklärt. In den Sendungen kommen neben Vertreterinnen und Vertretern der Provinzregierung und lokaler Behörden auch Persönlichkeiten aus dem Gesundheits- und Bildungssektor zu Wort. Auch Religionsgelehrte und Frauenrechtlerinnen treffen hier aufeinander. Das Projekt umfasst bislang 160 einstündige Radiosendungen (davon 88 in seiner 1. Phase im Jahr 2021 und bislang 72 in der 2. Phase im Jahr 2022, Stand Juni 2022). Diese werden von Dienstag bis Freitag über *Pakhtunkhwa Radio* mit seiner Frequenz FM-92.2 in der Region Peschawar und in Lower Khyber live ausgestrahlt. Über ein Netz von Partnerstationen in den Stammesgebieten selbst werden die Sendungen auch dort live weiterverbreitet. Dazu zählen *Abaseen Radio FM-88 Shabqadar*, dessen Sendungen in Mohmand und Bajaur empfangen werden können, *Abaseen Radio FM-99 Hangu*, das in Orakzai, Kurram und Teilen von Upper Khyber zu hören ist und über *Radio Miranshah FM-91* mit Empfang in Nord- und Südwasiristan.

Die Sendungen thematisieren das nun auch in den Merged Areas eingeführte lokale Regierungssystem und die Perspektiven, welche die Zusammenlegung der Stammesgebiete mit der Provinz Khyber Pakhtunkhwa für die Bevölkerung bietet. Historiker und Juristinnen sprechen über die Abschaffung der Frontier Crimes Regulation, die Ausweitung des pakistanischen Justizsystems und nationaler Gesetze auf die Stammesgebiete und die Aufgaben der neuen Polizeikräfte. Politikwissenschaftler erklären das System der Dezentralisierung mit Übertragung von Verantwortung von Provinz- auf Tehsil-Ebene sowie das neue Mandat von Tehsil-Verwaltungen. Vertreterinnen des Planning und Development Departments stellen Entwicklungsstrategien und -programme für die Stammesgebiete vor, erläutern, wie die Regierung Investitionen in die Merged Areas leiten will und welche Unterstützungsleistungen für Unternehmer bereitstehen, die hier tätig werden wollen. Politikerinnen und Politiker heben in den Sendungen die Bedeutung von Wahlen hervor und die Möglichkeiten der Teilhabe der Bevölkerung an der politischen Willensbildung. Ebenso klären sie über das Mandat von gewählten Tehsil- und Dorfräten und deren Rolle in der lokalen Entwicklung auf.

Dil Nawaz Wazir, Director of Local Government, wies in einer Sendung darauf hin, dass mit der Ausweitung der Dezentralisierung auf die Merged Areas 711 Dorfräte durch Wahlen gebildet werden. Diese sollen unter der Leitung von Dorfvorstehern (*village secretaries*) künftig die Entwicklung verbesserter Dienstleistungen beaufsichtigen, welche die Provinzregierung im Rahmen ihres *Accelerated Implementation Programme* finanzieren wird (Sendung vom 16. März 2021). Für die Umsetzung dieser Programme und die Bereitstellung von Dienstleistungen, wie etwa der Versorgung mit sauberem Trinkwasser, dem Aufbau und der Instandhaltung von Abwassersystemen und der Müllentsorgung wären die im Aufbau befindlichen Tehsil-Verwaltungen zuständig, erläuterte Said Rehman, Additional Secretary of Local Council Boards (31. März 2021). Niaz Muhammad Khan, Additional Secretary for Establishment, erklärte der Zuhörerschaft, dass die Bevölkerung die neuen Räte nicht nur wählen dürfe, sondern den Ratssitzungen auch beiwohnen könne, um so in Fragen der Lokalentwicklung mitzureden. Ebenso dürfe die lokale Bevölkerung auf Basis des *Right to Information Act* von der Regierung Auskunft über die Planung und Durchführung von Entwicklungsvorhaben fordern (9. März 2021). Haleema Haleema, Deputy Secretary for Development, hob die Leistung der pakistanischen Regierung hervor, mit dem Merger

**Links: Eine Reporterin auf *Radio Road Show* im Tehsil Landi Kotal (Khyber Distrikt): Am Gemeindebackofen werden Stimmen von Frauen des Afridi-Stammes zur COVID-19-Impfung eingefangen.**

nach 70 Jahren ein modernes Rechtssystem eingeführt zu haben. Selbst die britische Kolonialverwaltung hätte dies nicht zu leisten vermocht. Damit könne der Staat nun für Recht und Frieden sorgen und den Menschen in den Stammesgebieten die gleichen Dienstleistungen wie im Rest Pakistans zur Verfügung stellen. Sie rief die Bevölkerung zur Unterstützung der Regierung auf, aber auch zur Geduld (10. Juni 2021). Diese Sendung wurde auch rund 280.000 Mal auf der Facebook-Präsenz von Pakhtunkhwa Radio abgerufen.

Shah Farman, Gouverneur von Khyber Pakhtunkhwa, hob die Opfer hervor, welche Stammesangehörige in den letzten 40 Jahren durch Vernachlässigung seitens des Staates erbringen mussten. Mit Einführung des lokalen Regierungssystems in den Merged Areas würden lokal gewählte Volksvertreterinnen und Volksvertreter die Entwicklung dieser Region nun in die eigenen Hände nehmen. Die Menschen in den Stammesgebieten würden das neue System bald verstehen und schätzen lernen, so Gouverneur Farman, da ihre Anliegen und Meinungen nun erstmals zählen und selbst Normalbürger einfach zu den Lokalregierungen marschieren könnten und dort auch Gehör fänden (19. März 2021). Neben den Hörern der Radioausstrahlung konnten weitere 84.000 Menschen mit dieser Sendung auch über Facebook erreicht werden.




Daneben klärten Juristinnen und Politikerinnen zu den in der Verfassung Pakistans verbrieften Menschen- und Frauenrechten auf, darunter speziell zu Erbschaftsrechten. Das Gesetz zum Schutz vor häuslicher Gewalt wurde ebenso vorgestellt wie Hilfsangebote für misshandelte Frauen und Angebote zur Frauenbildung und -gesundheit. Den Zuhörerinnen und Zuhören wurde darüber hinaus erklärt, wie sich Frauen in das neue lokale Regierungssystem einbringen können, um auch für Frauenbelange Gehör zu finden. Madiha Shah, Abgeordnete des Provinzparlaments von Khyber Pakhtunkhwa und Vizepräsidentin der Frauenfraktion nannte die Ausweitung der Gesetzgebung auf die Merged Areas einen Meilenstein, denn die meisten der in den Stammesgebieten lebenden Frauen wären körperlicher und seelischer Gewalt ausgesetzt und könnten ihre Rechte nun erstmals einklagen. Ebenso rief Madiha Shah Frauen dazu auf, sich bei der *National Database and Registration Authority* (NADRA) registrieren zu lassen, um Ausweisdokumente zu erhalten, denn ohne diese wären sie quasi rechtlos (Sendung vom 17. März 2021). Über Facebook wurden weitere 62.000 Menschen mit diesem Interview erreicht.

In speziellen Corona-Sendungen erläuterten Ärztinnen und Gesundheitsmanager die Bedeutung von Präventionsmaßnahmen während der Corona-Pandemie und beschrieben Quarantäne- und Behandlungsmöglichkeiten. Dr. Yasir Mehmood Yousafzai, Virologe der Khyber Medical University, beschrieb die Symptome und den Verlauf einer COVID-19 Infektion (26. März 2021). Die Gesundheitsexpertin Nazish Karim erklärte, wie Impfstoffe entwickelt und getestet werden und zerstreute Ängste, dass Pakistan ungetestete Impfstoffe einsetzen würde. Auch Falschinformationen und Verschwörungstheorien zum Virus wurde entgegengetreten – etwa einer angeblichen Magnetisierung von Patienten durch die Impfung (27. Mai 2021). Professor Dr. Hafiz Abdul Ghafoor, Mitglied des *Religious Consultative Committee on COVID-19*, sprach zum Impfen aus der Sicht des Islam und erklärte dieses für unbedenklich und mit der Religion vereinbar (29. April 2021). Die Sendung wurde auch rund 140.000 Mal auf dem Facebook-Kanal von Pakhtunkhwa Radio abgerufen.

Shah Farman, Gouverneur von Khyber Pakhtunkhwa, klärt in den *Radio Shows* zum lokalen Regierungssystem und zu Bürgerrechten auf. Auf der Facebook-Seite des Local Government Departments sind die Videointerviews abrufbar.



Bei einer live im Radio übertragenen *Community Show* zum lokalen Regierungssystem kommen Einwohner der Ortschaft Loy Shalman zu Wort (Tehsil Landi Kotal, Khyber Distrikt).

## ایک نئی سحر۔۔۔ریڈیو



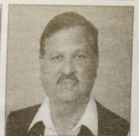
بیان

صبیح احمد

sabih@dailyaaj.com.pk

## ''یونو ے سفر بجانب ضم شدہ اضلاع''



# Radio Live Shows project for newly merged districts launched

### Speakers say access to information key to socioeconomic development

**Nisar Mahmood**

PESHAWAR: Speakers at a seminar here Saturday said that access to information is key to bringing about socio-economic development and transparency in the governance system.

They spoke at the launching ceremony of the Radio Live Shows project in the newly merged tribal districts. Addressing the event, Secretary Local Governments and Rural Development Shakeel Ahmad Mian said sharing of information ... socioeconomic ... tive medium through which awareness can be created among the people about their rights and basic facilities of life, he added. He stressed the need for involving all line departments in the project to change the socioeconomic conditions of the people of the merged districts.

He said for better results the print, electronic as well as social media should be involved in the initiative to make it a success.

Commissioner Right to Information Commission (RTI), Riaz Khan Daudzai in his remarks said not only the consti- ... without access to information was impossible, adding, the right to information ensured transparency and transparency ensured accountability. He said that in 2013, the RTI Act of Khyber Pakhtunkhwa was among the 10 best laws in the world.

"So far 9,000 applicants had been provided the required information out of the total 20,000 seeking information from various departments and agencies," he said. He argued that after the enactment of the RTI law secrecy no more existed. "Now people even in the countryside are able to know how much ... countability at grassroots level," he maintained.

Managing Director, Health Foundation, Khyber Pakhtunkhwa, Dr Janbaz Afridi said results were not possible if a message was not communicated properly. He felt it was due to the communication gap that vital programmes like polio eradication could not bring 100 percent results despite spending huge funds and human resources. He pointed out that a large number of people were still not clear either to vaccinate themselves against Covid-19 or not despite the fact that hundreds of people died due to its outbreak.

He said development was directly linked to health as a healthy person can play a role in the uplift activities. He said the newly merged districts still lacked basic amenities of life and hoped the GIZ-Fata Development Programme (FDF) would bring positive results leading to the socioeconomic development of people of the hitherto neglected areas.

TV compere and production director of Radio Live Shows project Jamshed Ali Khan highlighted its aims and objectives and introduced the clips of reporters for the programme sent from various merged districts.

Mehvish and Muddassar threw light on different components of the project. They said that the departments of Local Government and Rural Development, Planning and Development, RTI Commission and Health and Education departments were part of the programme.





# Radio cheaper source of information in NMD's: Secretary

**F.P Report**

PESHAWAR: The Local Government Elections and Rural Development Department (LGE&RDD) and the Right To Information Commission, Khyber Pakhtunkhwa in a collaboration With GIZ, launched the Radio Shows Project "Yao Navey Safar" for the awareness of the local government system, Right to Information and COVID-19 for the people of the Merged Areas.

The launching ceremony was held in a private hotel at Peshawar, where the Secretary Local Government Elections and Rural Development Department, KP Mr. Shakeel Ahmad ... Areas reforms and to improve services provisions for the local population, GIZ has been implementing the FATA Development Programme (FDP) and is providing technical assistance to the Government of Khyber Pakhtunkhwa to improve local governance, sectoral governance (health and education) and constructive dialogue between citizens and the state in the merged districts.

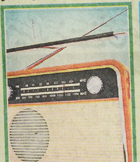
He acknowledged that the Programme has been commissioned by the German's Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ) and co-financed by the European Union. Mian also make the authorities responsible for their due responsibilities. He delighted that this radio project will bring a positive change in the lives of people of newly merged districts.

Managing Director Health Foundation KP, Dr. Janbaaz Afridi while addressing at the launching ceremony announced that government of KP has started vaccinating its health care staff and registration for senior citizens vaccination has also started, but we still have to manage covid19 as disaster. The corona is not over yet, and people has to change their lifestyle as we have to live with corona, he warned.

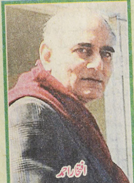
ادب سرائے

## نئے دیوانوں کو دیکھیں تو خوشی ہوتی ہے

بات کرکے دیکھتے ہیں



جب ریڈیو کے
عشق میں گرفتار
لوگ ٹی وی کو
ریڈیو کی جگہ دینے
کو سرے سے تیار
ہی نہ تھے





جمشید علی خان

Zusätzlich wurden im Jahr 2021 *Community Shows* in allen Distrikten der Stammesgebiete veranstaltet und von dort ausgestrahlt. In diesen diskutierten Gemeindemitglieder (darunter etwa Maliks, Stammesälteste, Vertreterinnen von Frauenkomitees und Beschäftigte der lokalen Verwaltung) über die Chancen und Herausforderungen des neuen Regierungssystems, über lokale Bedarfe und den Stand der Entwicklungsbemühungen in ihren jeweiligen Tehsils. Ergänzt wurden die Gemeindesendungen durch *Road Shows* in allen Distrikten. Hier wurden auf Straßenmärkten, an Bushaltestellen, in Gemeindebackhäusern oder in Gesundheitszentren Stimmen zum FATA-Merger, zum lokalen Regierungssystem, zu staatlichen Dienstleistungen und zur COVID-Pandemie eingefangen.

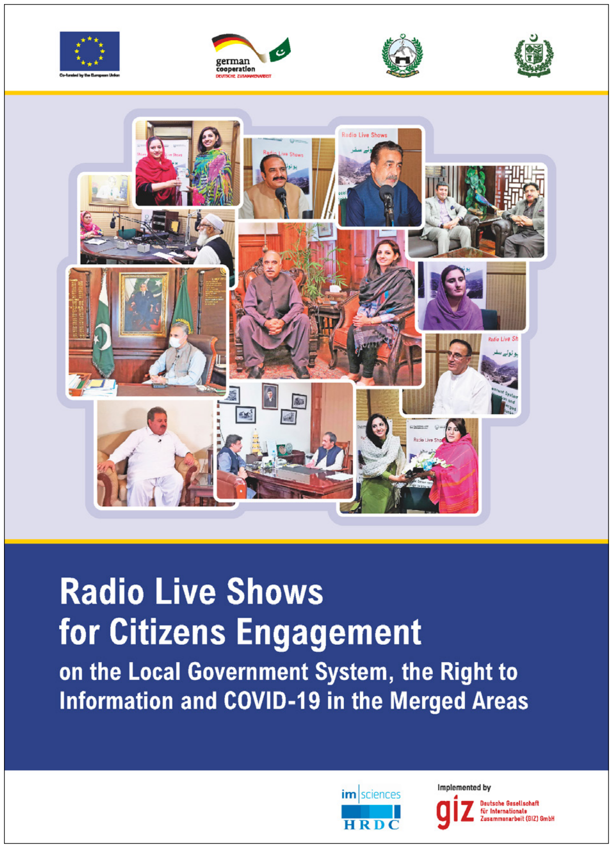


Sowohl in den Gemeinden der Stammesgebiete, als auch in der Hörerschaft, stießen die Sendungen auf reges Interesse und auf ein durchweg positives Echo. Das zeigte sich auch an den vielen Hörermeldungen, die bei *Pakhtunkhwa Radio* eingingen, denn die Anrufer konnten an den Sendungen live teilnehmen, ihre Ansichten äußern, Fragen stellen und sich zu Fortschritten im Merger-Prozess sowie zu Missständen äußern. Von dieser Möglichkeit machte die Hörerschaft eifrig Gebrauch und bis Ende 2021 gingen 1.806 Anrufe ein, davon 203 von Frauen. Meist berichteten die Anrufer von fehlender Trinkwasserversorgung, schlechten Straßen und dem unzureichenden Ausbau des Internets. Wiederkehrende Themen waren auch die schlechte medizinische Versorgung, Korruption, Verschuldung, Drogenabhängigkeit, Zwangsheiraten und häusliche Gewalt. Am 10. März 2021 etwa rief Abid Afridi aus Bara an: "*Seit dem Merger haben wir hier ein friedliches Umfeld, aber leider haben wir keinen Internetzugang, Wir leiden unter Bildungs-, Gesundheits- und Infrastrukturproblemen. Mädchenschulen fehlen. Es gibt viele Ankündigungen, aber vor Ort sehen wir nichts.*" Ein Anrufer namens Malik Waris Khan erklärte am 28. März 2021: „*Das neue Justizsystem wurde zwar eingeführt, aber bislang haben uns die Verantwortlichen nicht erklärt, wie es funktioniert. Nach wie vor gibt es Meinungsverschiedenheiten darüber, wie das Dschirga-System abgelöst werden kann. Wenn hier keine Klarheit geschaffen wird, werden die Menschen gar kein Bedürfnis verspüren, zur Lösung ihrer Probleme zu einem staatlichen Gericht zu gehen.*" Seefat, ein Anrufer aus Peschawar, machte am 21. April 2021 seinem Unmut Luft: "*Es gibt viel Gerede über das neue System, doch vor Ort passiert gar nichts. Während des Terrors wurden unsere Häuser zerstört und jetzt hat die Regierung uns 400.000 Rupien* [ca. 2.000 Euro] *als Entschädigung geboten. Das ist nicht gerecht, denn wie kann man mit 400.000 Rupien ein neues Haus bauen. Wir erwarten keine Veränderung von einem Tag zum nächsten, aber die Regierung muss gerecht handeln und durch Fördergelder den Wideraufbau ermöglichen.*"

Eine Anruferin aus Landi Kotal, die anonym bleiben wollte, berichtete: „*Viele Menschen hier betrachten COVID-19 als eine Scheinkrankheit und es gibt viele Missverständnisse zu Impfstoffen. Die Regierung sollte harte Strafen einführen, damit die Menschen die Hygiene- und Abstandsregeln auch wirklich befolgen.*" Einige Hörerinnen und Hörer berichteten auch über tatsächliche Fortschritte: „*Nach dem FATA-Merger können wir die Veränderung sehen*", erzählte eine Anruferin, die ihren Namen ebenfalls nicht preisgeben wollte: „*Jetzt haben wir sauberes Trinkwasser vor unserer Haustür. Auch die Stromsituation hat sich nach dem Merger verbessert. Aber meine Tochter ist zu Hause und vermisst ihre Schule, die wegen Corona geschlossen bleibt.*"

Links: Pressestimmen zu den *Radio Shows* im März 2021.
Oben: Ein Interview der *Road Shows* in einem Gemüsemarkt von Baka Khel in Nordwasiristan.

Einige wiederkehrende Anruferinnen und Anrufer werden in die *Yao Naway Safar*-Sendungen eingeladen, um im Studio von *Pakhtunkhwa Radio* direkt mit Experten zu diskutieren. Die Rückmeldungen von Zuhörern machen es möglich, die Radiosendungen noch besser auf die Bedürfnisse der Menschen in den Merged Areas zuzuschneiden, neue Themen aufzunehmen und bereits behandelte zu vertiefen. Insgesamt können mit den Sendungen bis zu 7 Millionen Menschen in den Stammesgebieten und im Raum Peschawar erreicht werden. Alle Radiosendungen sind auch über das Online-Portal von *Pakhtunkhwa Radio* und die offizielle Facebook-Seite des Local Government Departments abrufbar. Die hier eingestellten Videodokumentationen der einstündigen Interviews wurden bis Ende 2021 knapp 710.000 Mal abgerufen. Auch einminütige Videoclips mit den Kernbotschaften dieser Interviews wurden vom Local Government Department unter dem Titel „*I speak for Change*“ online gestellt und weitere 3,1 Millionen Mal abgerufen (www.facebook.com/LGKPGovt/videos). Im März 2022 begann die zweite Phase der *Radio Shows*.




Dokumentation zur ersten Phase des *Radio Show Projects* im Jahr 2021.

## Asterix und Gutemine aus den Stammesgebieten

Comics sind nicht nur in der westlichen Welt beliebt, auch in Pakistan kommen diese bei Jung und Alt gut an und machen Lust, darin zu blättern. Dies nutzt das FATA-Entwicklungsprogramm gemeinsam mit der Local Governance School in Peschawar, um den Menschen der Stammesgebiete näherzubringen, was es mit der neuen lokalen Regierungsführung auf sich hat und wie die Bevölkerung durch Teilnahme an den ersten Kommunalwahlen über die Zukunft der Merged Areas mitbestimmen kann. Im Rahmen der Kommunikationsstrategie des Local Government Department spielt „*Edutainment*“ (Bildung verknüpft mit Unterhaltung) eine wichtige Rolle, um das Wissen der Bevölkerung zu erweitern, positive Einstellungen zu schaffen und überkommene Verhaltensweisen zu ändern. So wurde ab Mitte 2020 in einem intensiven Konsultationsprozess beschlossen, zwei Comic-Charaktere zu entwickeln, über die solche Botschaften vermittelt werden können. Bereits in der Vergangenheit wurden Comics von der GIZ in anderen Teilen Pakistans in Informationskampagnen erfolgreich für die Vermittlung von Reformen genutzt. Um aber Inhalte in den Merged Areas wirkungsvoll vermitteln zu können war schnell klar, dass dazu neue Charaktere geschaffen werden müssen – Charaktere, in denen sich die Menschen der Merged Areas wiederfinden und die sie ansprechen. Natürlich würden diese Figuren auch lokale Kleidung tragen müssen, welche die reiche Kultur der Stammesgebiete widerspiegelt. Ebenso müssten passende Name her, die in den Merged Areas einen Wiedererkennungswert haben.

So machte sich Anfang 2021 der Illustrator Abdullah Qadeer ans Werk, der auch schon Comicfiguren für andere GIZ-Projekte gezeichnet hatte. In mehreren Workshops mit Vertreterinnen und Vertretern des Local Government Department, der Local Governance School und mit Repräsentanten von Gemeinden aus den Merged Areas wurden erste Entwürfe der Figuren bis September 2021 weiter präzisiert und bereits einige Botschaften entworfen, welche die Charaktere vermitteln sollen. Schließlich nahmen die neuen Protagonisten Gestalt an: Ein frischgebackener und dynamischer Dorfratsvorsitzender und seine kluge Mutter, die immer eine Lösung für Probleme des Alltags parat hat. Nach langen Debatten wurde für den jungen Mann der

## Mehvish Rashid

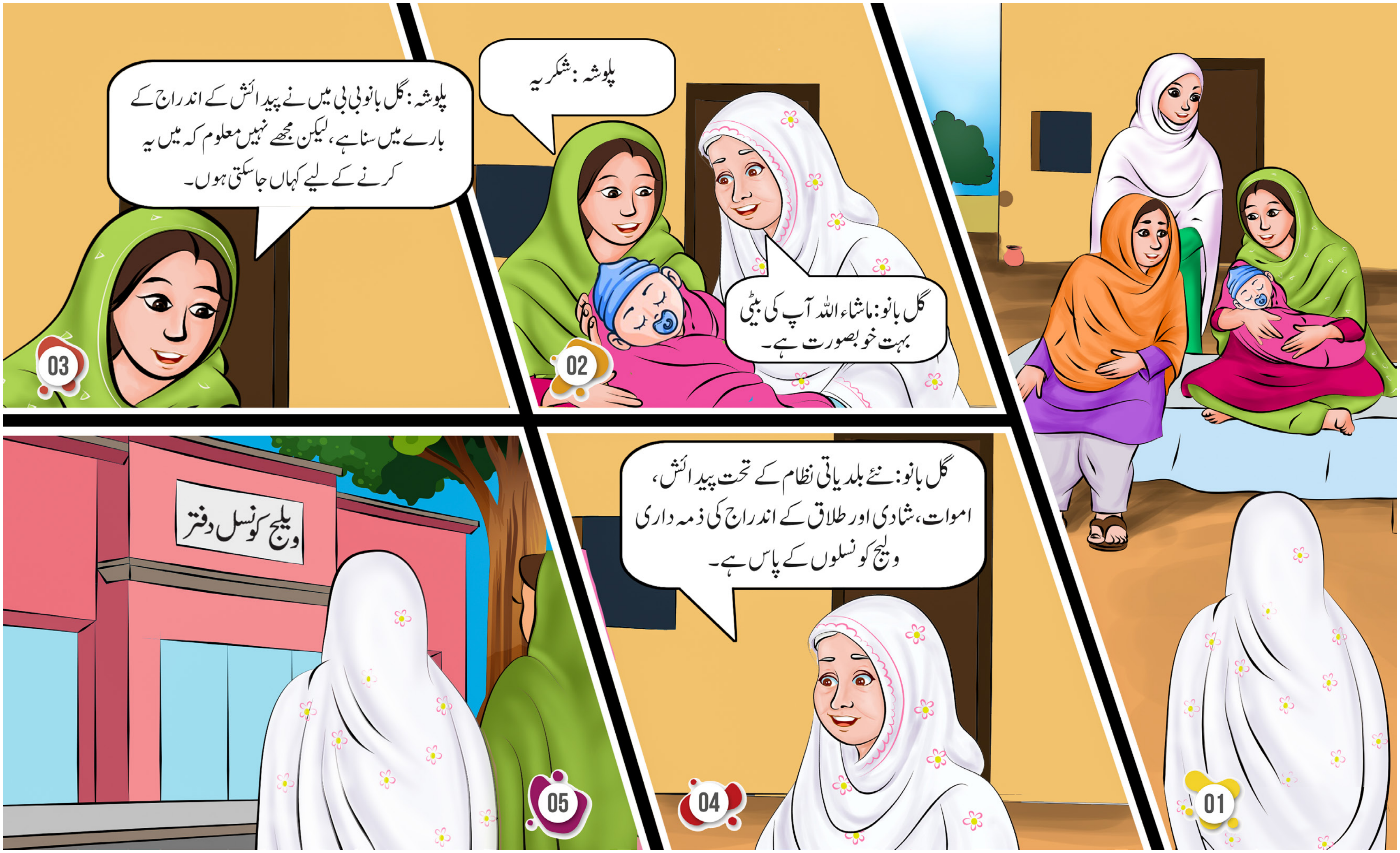
hat ihren Abschluss in Wirtschaftswissenschaften und Development Studies in Peschawar gemacht. Seit 2019 koordiniert sie im FATA-Entwicklungsprogramm Dialogprozesse zwischen Vertreterinnen und Vertretern von Regierungsinstitutionen und Interessengruppen der Stammesgebiete. Um diesen Dialog auf eine breitere Basis zu stellen und ihm mehr Reichweite zu verleihen, hat Mehvish Rashid im Jahr 2021 zusammen mit dem Local Government Department ein Radioshow-Projekt ins Leben gerufen. *„Ziel war es, die Bevölkerung über kurzweilige Radiosendungen zu Verwaltungsreformen, Dezentralisierung und Wahlen in den Merged Areas zu sensibilisieren, doch wir haben weit mehr erreicht“*, freut sie sich. Neben Experteninterviews zum lokalen Regierungssystem wurden aufgrund der Pandemie auch Informationssendungen zur COVID-19-Prävention ausgestrahlt. *„Darüber hinaus haben wir zahllose Roadshows mit Journalistinnen und Journalisten in den Stammesgebieten organisiert und dabei Menschen zu Entwicklungsthemen interviewt. Lokalpolitiker sprachen von den Herausforderungen des FATA-Mergers und stellten Entwicklungsprojekte in ihren Wahlkreisen vor.“* Mittlerweile wurden 160 Radioshows in alle Teile der Stammesgebiete gesendet. Das Radio-Projekt geht nun in eine neue Phase.



## Mercy Nwosu Baidoo




hat in Zaria (Nigeria) Rechtswissenschaften studiert. Erste Arbeitserfahrung hat sie in der nigerianischen Nationalversammlung und der EU-Delegation in Abuja gesammelt. Seit 2016 war Mercy Nwosu Baidoo dort auch für die GIZ im Themenfeld Governance tätig und bringt ihre Erfahrungen seit 2020 in die Dialogförderung in den pakistanischen Stammesgebieten ein. Ein Fokus ihrer Arbeit ist das sogenannte Bildungs-Entertainment. *„Damit Botschaften haften bleiben, reicht es nicht, diese verständlich zu übermitteln. Kommunikation muss auch unterhalten und die Menschen visuell ansprechen. Gerade in den Stammesgebieten, wo viele Menschen nicht lesen und schreiben können ist dies wichtig. Deshalb haben wir Comicfiguren entwickelt und nutzen Bildgeschichten, um damit für gute Regierungsführung und Bürgerbeteiligung zu sensibilisieren“*. Dazu hat Mercy Nwosu Baidoo zusammen mit ihren Partnerinnen und Partnern im Local Government Department, in zivilgesellschaftlichen Organisationen und in Kommunalverwaltungen der Tehsils intensiv über das Erscheinungsbild der Comic-Helden diskutiert. *„Das hat mir gezeigt, wie wichtig die Berücksichtigung von kulturellen Eigenheiten bei der Vermittlung unserer Botschaften ist. Vom Namen der Charaktere bis hin zu ihrer Kopfbedeckung, alles muss stimmen, damit sich die Menschen mit ihnen identifizieren und ihre Botschaften aufnehmen.“*




Mit Bildergeschichten die Reform zur Dezentralisierung und staatliche Dienstleistungen auf unterhaltsame und einfache Weise erklären: Comic-Heldin „Gul Bano“ (in weiß) wohnt einer Namensgebungszeremonie in den Stammesgebieten bei und erklärt der jungen Mutter, wie sie das Neugeborene nun amtlich registrieren kann.




In einer weiteren Bildgeschichte trifft der neu gewählte Gemeinderat „Sher Khan“ auf zwei sich streitende Männer. Beide beanspruchen dasselbe Stück Land. Erfolgreich betätigt er sich als Schlichter und weist die beiden auf das neue Justizsystem hin, das mit dem FATA-Merger auch in den Stammesgebieten eingeführt wurde. Friedlich lösen sie ihren Disput sodann vor Gericht.

wohlklingende Name *Sher Khan* gewählt, der für die Stammesgebiete typisch sei, so die einhellige Meinung der Diskutanten (nur zufällig ist dies auch der Name des bekannten Tigers aus Rudyard Kiplings „Dschungelbuch"). *Sher* oder *Shir* ist der Löwe in Paschto, ebenso wie in Urdu und im Persischen. Khan – ursprünglich ein Ehrentitel, der so viel bedeutet wie Herr, Befehlshaber oder Herrscher – ist der häufigste paschtunische Familienname. Auf dem Kopf trägt Sher Khan die *„Pakol"*, eine in den Stammesgebieten verbreitete Kopfbedeckung in Fladenform mit einem Wickelrand. Dazu ist er mit dem zweiteiligen *Shalwar Kamees* bekleidet, einer weiten Hose und einem langen Hemd, das bis zu den Knien reicht. Darüber trägt Sher Khan die ärmellose Weste, *Wass Katt* (*waistcoat*) genannt. Seine Füße zieren *Peshawari Chappal*, die bekannten, lokal gefertigten Sandalen, die selbst von internationalen Modedesignern gerne kopiert werden. Er ist freundlich und zuvorkommend, offenherzig und zugänglich, findig und tatkräftig, ein geborener Mediator und Vermittler.

Für die Mutterfigur wurde der Name *Gul Bano* gewählt, ebenfalls ein typischer Name für die Stammesgebiete. „*Gul*" ist die Blume in Paschto und „*Bano*" bedeutete im Persischen ursprünglich Prinzessin oder ehrwürdige adelige Dame – ein beliebter Frauenname von der Türkei bis ins islamische Südostasien. Als typische Frau der Stammesgebiete müsste Gul Bano eigentlich die Burka tragen, sobald sie das Haus verlässt. In der Tat sprachen sich einige Teilnehmer des Workshops für den traditionellen Ganzkörperschleier aus, durch den Frauen die Welt nur mittelts der millimeterkleinen Öffnungen in einem eng gewobenen Maschengeflecht sehen. Doch diese Idee stieß auch im Local Government Department auf wenig Gegenliebe. Schließlich ging es darum eine Figur zu schaffen, die Gesicht zeigt – eine wiedererkennbare, sympathische Identifikationsfigur. So trägt Gul Bano nun die bequeme Haustracht der Stammesfrauen, das schafft eine vertraute, familiäre Atmosphäre. Sie ist die nahbare Mutter, Tante, große Schwester und wohlvertraute Nachbarin. Auch sie trägt ein *Shalwar Kamees* in einem freundlichen Hellblau, darüber einen langen weißen *Chadar*, das bunt bestickte Kopftuch der Frauen in der Grenzregion zu Afghanistan. Die Füße zieren *Chappal*, halbgeschlossene Sandalen. Gul Bano ist eine Matriarchin. Sie ist Sher Khans selbstbewusste Beraterin und eine Vertrauensperson, ein Vorbild für die Frauen ihrer Umgebung. Sie ist hilfsbereit, gütig, mütterlich fürsorgend, mutig und weise. Beide Figuren dienen der Vermittlung und dem Austausch von Informationen und bewährten Verfahren in Verwaltungsangelegenheiten. Beide zeichnet ihr Verantwortungsbewusstsein für ihre Gemeinde aus sowie ein fundiertes Verständnis für die Bedürfnisse ihrer Mitmenschen. Sachkundig lösen sie Probleme und engagieren sich auch für Minderheiten und Gender-Belange.

Im September 2021 stellte die Local Governance School das Paar auf einer Pressekonferenz der Öffentlichkeit vor. Barkat Ullah Khan Durrani, Direktor der Kaderschmiede für Beamte, enthüllte die Figuren medienwirksam als *„erste offizielle Comicfiguren im Dienste der Provinzregierung"* und zeichnete den Illustrator Abdullah Qadeer aus. In kurzen Bildergeschichten oder Einzelbildern, die bereits über soziale Medien und über Smartphones in den Merged Areas gestreut werden, erläutern Sher Khan und Gul Bano die durch den FATA-Merger entstandenen Veränderungen, bewerben neue Dienstleistungen, auf welche die Bevölkerung nun ein Anrecht hat und erklären die Vorzüge der im Aufbau befindlichen Lokalverwaltungen. Zunächst wurden zehn Bildergeschichten und 15 Bildbotschaften zum neuen Verwaltungssystem und zu öffentlichen Dienstleistungen entworfen. In einer Bildergeschichte




**Gul Bano:** *„Jede Frau über 18 hat das Recht zu wählen. Nutzt heute Eure Rechte für ein besseres Morgen."*

nimmt Gul Bano etwa an einer Namensgebungszeremonie für ein Neugeborenes teil und beglückwünscht die frischgebackene Mutter. Kundig beantwortet sie deren Frage zum amtlichen Geburteneintrag. Zusammen gehen sie daraufhin zum Büro des Gemeinderats, um das Kind zu registrieren (siehe S. 278). In einer anderen Geschichte trifft Sher Khan auf zwei streitende Männer und betätigt sich als Schlichter. Er weist sie auf das neue Justizsystem hin, das mit dem FATA-Merger auch in den Stammesgebieten eingeführt wurde. Die beiden lösen ihren Disput um ein Stück Land sodann friedlich und erfolgreich vor Gericht (siehe S. 279). Weitere Edutainment-Botschaften befassen sich mit Frauenrechten und dem Frauenwahlrecht, mit Wahlen und mitbestimmender Demokratie, Dienstleistungen von Gemeinden, mit Steuererhebung und Mädchenbildung, Kinderarbeit und dem Arbeitsmarkt sowie mit der Rolle, bzw. den Rechten von Bürgerinnen und Bürgern im neuen System lokaler Verwaltung. Die Botschaften thematisieren ebenfalls Impfungen zur COVID-19-Prävention, Straßenreinigung und Müllabfuhr, Gesundheitsdienstleistungen und Trinkwasserversorgung sowie den Zugang zu Märkten und den Straßenbau.

Da der Internetzugang in den Merged Areas nach wie vor unzureichend ist und dort nur wenige Menschen ein Smartphone besitzen, werden die Comic-Botschaften auch auf traditionelle Weise verbreitet, um so eine größere Reichweite zu erzielen. Dazu zählen gedruckte Comicheftchen alten Stils, Poster und Banner in Gemeindeverwaltungen, Werbetafeln in belebten Marktstraßen, Bildergeschichten in Tageszeitungen sowie Filmclips und Sketche fürs Straßentheater. Auch eine Verbreitung über das Jugendbotschafter-Programm des Local Government Departments und eine Einbeziehung von Gul Bano und Sher Khan in die *Radio Live Shows* des FATA-Entwicklungsprogramms wird derzeit vorbereitet.

## Sport verbindet und fördert Entwicklung

Im Jahr 2018 brachte die Provinz Khyber Pakhtunkhwa ein sportpolitisches Programm auf den Weg, um mehr Kooperation zwischen Sportverbänden zu schaffen, Standards zu heben, Talente zu fördern und Vereine bis hinunter zur Dorfebene aufzubauen. Durch den Sport – so ist hier zu lesen – soll „*Nationalstolz und Patriotismus*“ Vorschub geleistet und das „*freundschaftliche Miteinander zwischen Distrikten und Provinzen gefördert*“ werden. Überdies sollen mit Hilfe des Sports Menschen aller sozialer Couleur zusammenkommen und Schranken zwischen Arm und Reich, Jung und Alt, gebildet und ungebildet sowie zwischen Religionen, Ethnien und Geschlechtern abgebaut werden. Die Provinz Khyber Pakhtunkhwa – so die Vision – solle dank des Sports ein „*bevorzugtes Reiseziel und Hort des Friedens für jegliche nationale und internationale Sportveranstaltung*“ werden. Ganz explizit soll auch Mädchen und Frauen die Möglichkeit für sportliche Betätigung gegeben und ihnen Sporteinrichtungen zugänglich gemacht werden.

Die Tribal Decade Strategy (2020-2030) nimmt diese Ideen auf und misst dem Sport zentrale Bedeutung in der Jugendförderung bei. Dazu sollen die Sportinfrastruktur in den Stammesgebieten ausgebaut und mehr Sportaktivitäten durchgeführt werden. Der *Khyber Pakhtunkhwa Local Government Act* von 2013 geht noch weiter und weist die Verantwortung für die Organisation von Sport- und Kulturveranstaltungen konkret den Tehsil Municipal Officers zu. 2019 hebt der *Amendment Act* zur lokalen Regierungsführung die Rolle der gewählten Tehsil- und Dorfräte in der Sportförderung hervor. Trotz des klaren Mandats steckt dieses Ansinnen aber bislang in den Kinderschuhen. Auf lokaler Ebene mangelt es nicht nur an geeigneten Austragungsorten, sondern auch an Wissen, wie größere Veranstaltungen organisiert werden können. Das FATA-Entwicklungsprogramm führt daher gemeinsam mit der Local Governance School in drei Pilotregionen der Stammesgebiete (Khyber, Kurram und Orakzai) unter dem Motto „Sport für Entwicklung“ Fußballturniere mit Jugendlichen und jungen Erwachsenen durch und hält in deren Rahmen Dialogveranstaltungen zu Entwicklungsthemen mit den Fußballteams, den Eltern der Spieler, Gemeindevertretern und Repräsentantinnen und Repräsentanten der Lokalverwaltungen ab. Eines dieser Spiele fand im Februar 2022 im Städtchen Kalaya im Distrikt Orakzai statt. Hier stießen der Verein „Upper Orakzai“ und der Fußballclub „Lower Orakzai“ aufeinander. Ein anderes Spiel wurde in Parachinar ausgetragen, wo im März 2022 die Clubs „Parachinar“ (Lower Kurram Tehsil) und „Sadda“ (Upper Kurram Tehsil) ihre Kräfte maßen. Mit im Boot sind auch die *Khyber Pakhtunkhwa Commission on the Status of Women* (KPCSW), das Department for

Social Welfare, der Deutsche Fußball-Bund (DFB) und das vom BMZ finanzierte Globalvorhaben „Sport für Entwicklung“ (S4D). Sport – so die Überzeugung – kann wertvolle Anstöße für Entwicklung und soziale Veränderung geben, denn Sport bringt Menschen zusammen, stiftet Sinn und Einheit. So kann auf ein gemeinsames Ziel hingearbeitet und Herausforderungen können gemeinschaftlich überwunden werden. Im Kontext der tribal zersplitterten und von Konflikten geprägten Stammesgebiete kann Sport daher ein guter Rahmen für friedliche Aushandlungsprozesse sein, durch welche eine partizipative Kommunalentwicklung angestoßen werden kann. Über sportliche Aktivitäten bindet das FATA-Entwicklungsprogramm auch junge Frauen aus den Merged Areas in Dialogprozesse ein, denn über Sport können Räume geschaffen werden, in welchen sie ihre Bedürfnisse frei artikulieren können. Diese Form des Austauschs bietet Regierungsverantwortlichen die Möglichkeit, die Bedarfe und Prioritäten junger Frauen zu ermitteln und diese in kommunale Entwicklungspläne einzubeziehen.




Um Sport erfolgreich in die Gemeinden zu tragen, fanden im Jahr 2021 mehrere Workshops mit lokalen Partnern statt. Eine wichtige Frage war dabei, wie ein solches Vorhaben in der stark von Traditionen geprägten paschtunischen Gesellschaft umgesetzt werden kann und ob es allgemeine Akzeptanz finden könnte. Gekrönt wurden diese Konsultationen von einem gemeinsam mit dem DFB und dem Globalvorhaben Sport für Entwicklung durchgeführten Workshop in Islamabad. 25 Lehrerinnen und Verwaltungsfachfrauen aus verschiedenen Tehsils der Stammesgebiete ließen sich unter Leitung von Riffat Sardar, Vorsitzende der Commission on the Status of Women, auf das Thema ein und diskutierten an drei Tagen im Dezember 2021 mit Monika Staab, DFB-Expertin für Sport im Dienste der Entwicklung. Mit vier Meistertiteln, fünf Pokalsiegen und dem Europapokal von 2002 gehört Staab zu den erfolgreichsten Trainerinnen der Welt. Die ehemalige Präsidentin und Trainerin des 1. FFC Frankfurt, die heute als Cheftrainerin der saudi-arabischen Frauen-Nationalmannschaft fungiert, bildete die Teilnehmerinnen nicht nur bezüglich Frauenrechten und Geschlechterfragen weiter, sondern schulte sie auch in Durchsetzungsvermögen, effektiver Kommunikation und darin wie Fußball dabei helfen kann, alltägliche Fertigkeiten und psychisches Wohlbefinden von Frauen zu fördern. Auch sportliche Betätigung stand auf dem Programm, für die Frauen der Stammesgebiete ein Novum. Keine hatte je auf einem Sportplatz gestanden. Die vom DFB gespendeten Fußbälle und Trainingsanzüge der deutschen Frauen-Nationalmannschaft kamen dabei erfolgreich zum Einsatz, denn die traditionelle Frauenkleidung ist nicht gerade geeignet, um einen Ball über das Fußballfeld zu dribbeln.

Eine Befragung der Teilnehmerinnen nach Abschluss des Workshops erbrachte ein positives Bild. So gaben alle an, bereits einen positiven Wandel bei sich selbst festzustellen, mehr Selbstvertrauen gewonnen und entdeckt zu haben, dass Sport bei ihnen Glück und Wohlbefinden steigert. Alle sind überzeugt, dass durch Sport ein gesunder Wandel in den Stammesgebieten möglich wird, insbesondere für die Entwicklung von Mädchen. Aber, so der Tenor, Sport allein könne die Gesellschaft der Stammesgebiete nicht verändern. Zur Verbesserung der Stellung der Frau sei ein viel breiterer Transformationsprozess nötig, in dem Sport allerdings eine wichtige Rolle spielen könne. Immerhin, die Lehrerinnen möchten die erworbenen Fähigkeiten bei der Arbeit mit Schulkindern einsetzen und diesen auch mit Sport als Inspiration und Vorbild dienen. Die Verwaltungsfachfrauen wollen das erworbene Wissen in die Jugendentwicklungspläne ihrer Tehsils einfließen lassen. Das Konzept „Sport für Entwicklung“ wird so nicht nur in die Stammesgebiete getragen und generiert hier neue Ideen, die Veranstaltung diente auch als Test für ein BMZ-finanziertes Globalvorhaben, welches Pakistan zu einem regionalen Knotenpunkt im Einsatz von Sport für Entwicklung ausbauen will.

**Parachinar gegen Sadda: Sport ist in den tribal zersplitterten und von Konflikten geprägten Stammesgebieten ein Weg, um Menschen zusammenzuführen und um friedliche Aushandlungsprozesse zu fördern.**



In Partnerschaft mit dem Deutschen Fußball-Bund und dem Globalvorhaben Sport für Entwicklung werden Frauen der Stammesgebiete darin unterrichtet, wie sich soziale Veränderung durch Sport anstoßen lassen.

## Mehr Bildung für alle

Bessere Bildung in den Stammesgebieten war von Beginn an ein Ziel des FATA-Entwicklungsprogramms. Neben einer verbesserten Bildungsplanung wurden in den vergangenen 13 Jahren die Kapazitäten von staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren zur Dienstleistungserbringung im Bildungssektor gestärkt, der Unterricht durch Qualifizierung des Lehrpersonals ausgebaut sowie der Zugang zu schulischer Bildung auch in den von bewaffneten Konflikten geprägten und so nur schwer zugänglichen Gebieten entlang der Grenze zu Afghanistan verbessert. Der Wiederaufbau der von Extremisten und in Militärkampagnen zerstörten schulischen Infrastruktur wurde vorangetrieben und die Mädchenbildung gefördert. Wichtig war es, Gemeinden in die Reform des Bildungswesens mit einzubeziehen und auch Frauen eine Stimme in der Bildungsplanung und in der Schulentwicklung zu gegeben (Eltern-Lehrer-Räte). So konnten auch gesellschaftliche Hürden abgebaut, die Chancen von Mädchen auf Bildung erhöht und die Versorgung mit Trinkwasser und die Sanitärversorgung an mehreren tausend Schulen ausgebaut werden.

Dies wird auch durch eine zunehmend bedarfsorientierte Planung und Ressourcenallokation mit einer möglichst effektiven und dienstleistungsorientierten Umsetzung von Sektorplänen sichergestellt sowie durch die Unterstützung der pakistanischen Partner bei einer verbesserten politischen Steuerung und der Dezentralisierung im Bildungssektor. Neben Kompetenz- und Kapazitätsentwicklungsmaßnahmen umfasste dies Organisationsberatung sowie technische Beratung zur Nutzung von Bildungsdaten in Monitoringsystemen sowie die Schaffung einer verbesserten Datengrundlage.

So unterstützte das Programm das FATA Directorate of Education und später auch das Elementary & Secondary Education Department von Khyber Pakhtunkhwa bei der Durchführung der jährlichen Erhebungen an öffentlichen, privaten und religiösen Schulen in den Stammesgebieten sowie bei der Verifizierung und Validierung der Daten für den jährlichen Schulzensusbericht (*Annual School Census*).

Das Programm trägt damit zur Erreichung von fünf Zielen für nachhaltige Entwicklung (SDGs) der Vereinten Nationen bei:

- **SDG 1 - Keine Armut** (Verwaltung der öffentlichen Finanzen, kurzfristiger Wiederaufbau und Rehabilitierung unmittelbar nach Notsituationen).
- **SDG 4 - Hochwertige Bildung** (Bildungspolitik und Verwaltung im Bildungswesen, Grund- und Sekundarschulbildung, Lehreraus- und -fortbildung sowie Fortbildung von Fach- und Führungskräften).
- **SDG 5 - Geschlechtergleichheit** (Frauenrechtsorganisationen und -bewegungen sowie staatliche Institutionen).
- **SDG 6 - Sauberes Wasser und Sanitäreinrichtungen** (Grundlegende Versorgung im Bereich Trinkwasser und Sanitärversorgung).
- **SDG 16 - Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen** (öffentliches Vergabewesen, Demokratische Teilhabe und Zivilgesellschaft, Dezentralisierung und Förderung subnationaler Gebietskörperschaften, Politik und Verwaltung in Bezug auf den öffentlichen Sektor, zivile Friedensentwicklung, Krisenprävention und Konfliktlösung).

## Bildungsplanung in den Stammesgebieten

Die erste Phase des FATA-Entwicklungsprogramms, welche im Jahr 2009 ihren Anfang nahm, sah die Unterstützung des FATA-Sekretariats bei der Umsetzung eines Bildungsplanes für die Stammesgebiete vor. Im *FATA Sustainable Development Plan 2007-2015* war dieser für das Jahr 2008 angekündigt worden. Eine verbesserte Bildungsplanung wurde daher als zentrales Element der gemeinsamen Zusammenarbeit vereinbart. Der „übergeordnete Zielindikator 1" des Programms lautete folglich: „*Die Bildungssektorpläne für FATA werden in steigendem Maße vom Direktorat für Bildung umgesetzt*". Doch anders als während der Planung des Programms vorgesehen, lag der als Planungsinstrument für die Stammesgebiete angekündigte Bildungsplan zu Beginn der Projektarbeit noch nicht vor. Im Schlussbericht des FATA-Entwicklungsprogramms von 2012 heißt es daher lapidar: „*eine Umsetzung des Bildungssektorplans* [war] *im Rahmen der ersten Phase*

Die Förderung der Grund- und Mädchenbildung in den Stammesgebieten ist seit 2009 eines der zentralen Anliegen des FATA-Entwicklungsprogramms: Urdu-Unterricht in einer Mädchenschule im Dorf Baru im Bajaur-Distrikt.


Tuvwxyz
Free From Government
NOT FOR SALE
اُردو
جماعت دوم



*somit nicht zu erreichen* […]. *Stattdessen bat der Partner das Programm bei der Erstellung eines aktualisierten, integrativen Bildungssektorplans mitzuwirken.*“

Zusammen mit dem Directorate of Education wurden in den folgenden Jahren die Grundlagen für die Bildungsplanung und den Ausbau des öffentlichen Schulsystems in den Stammesgebieten gelegt. Dazu wurde zunächst eine Analyse des Bildungssektors durchgeführt, um Defizite und Herausforderungen in der Ausbildung von Personal, im Unterricht sowie in der schulischen Infrastruktur und deren Ausbau zu identifizieren. Ebenfalls wurde eine Bedarfsanalyse für Kapazitätsentwicklung für Lehr- und Verwaltungspersonal im Bildungssektor durchgeführt, deren Ergebnisse in den Bildungssektorplan einflossen. Neben der oft mangelhaften Qualität des Unterrichts und Unzulänglichkeiten in der Aus- und Fortbildung von Lehrerinnen und Lehrern, diagnostizierte die Analyse vor allem große Defizite in den Bereichen Planung, Monitoring und Finanzen – Defizite, welche die effiziente Umsetzung eines künftigen Sektorplanes gefährdeten. Die Ergebnisse der Analyse wurden im August 2013 in Peschawar vom Secretary of Education Muhammad Abid Majeed unter dem Titel *Education Sector Analysis of the Federally Administered Tribal Areas (FATA) of Pakistan* vorgestellt. Im Jahr 2015 schließlich folgte die Vorstellung des *FATA Education Sector Plan (2015/16 to 2019/20)*, der gemeinsam vom Directorate of Education des FATA-Sekretariats und dem FATA-Entwicklungsprogramm erarbeitet worden war. Diesem wurden mit Unterstützung des FATA-Entwicklungsprogramms 13 regionale Bildungspläne für die einzelnen Tribal Districts und Sub-Division zur Seite gestellt (2020/2021), ein Beispiel dafür ist etwa der „*District Education Plan 2021-22, District North Waziristan – A Case for Change*“

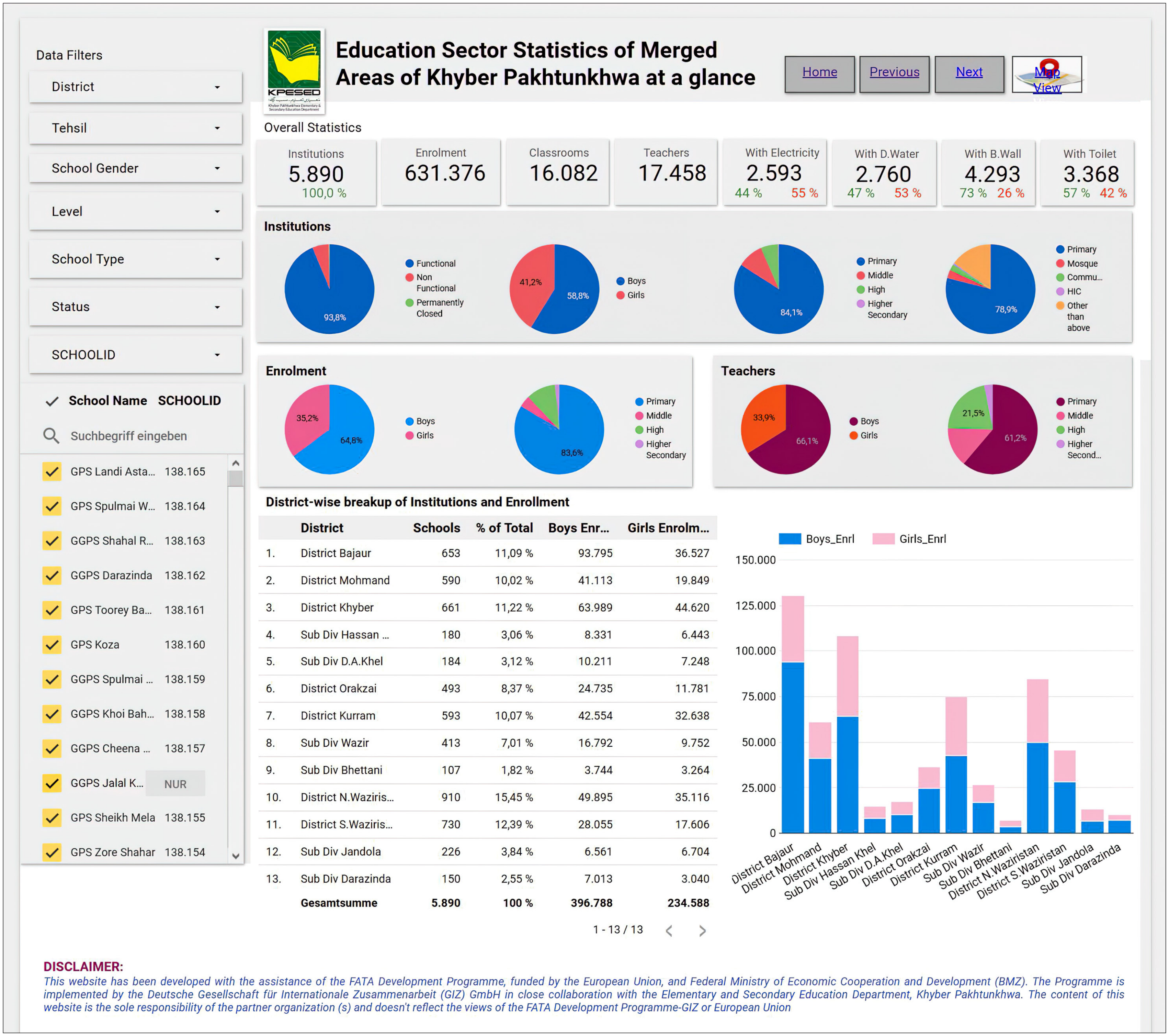
Um die Bildung und Bildungsplanung in den Stammesgebieten langfristig zu sichern und verbessern zu können, wurden weitere Bereiche identifiziert, in welchen das FATA-Entwicklungsprogramm das FATA-Sekretariat – und nach dem FATA-Merger die Provinzregierung von Khyber Pakhtunkhwa – künftig unterstützen würde:

- Aufbau einer verlässlichen Datenbasis zum Bildungssektor (Infrastruktur, Personal, Schülerzahlen).
- Verbesserung der Ausbildung von Lehrkräften sowie Kapazitätsentwicklung und Qualifizierung von Personal.
- Effizienzverbesserungen im Schulsystem.
- Aufbau von Eltern-Lehrer-Räten.

## Bildungsdaten der Stammesgebiete auf einen Blick

Zu Beginn der Zusammenarbeit im Jahr 2009 fehlte neben einem Bildungssektorplan auch eine Strategie zur Kapazitätsentwicklung für das in den Stammesgebieten tätige Lehr- und Verwaltungspersonal. Das Programm unterstützte das FATA-Sekretariat und das diesem nachgeordnete Directorate of Education daher zunächst bei der Identifizierung der Fortbildungsbedarfe durch eine Feldstudie und die Analyse des spärlich verfügbaren Datenmaterials. Schnell wurde klar, dass diese Daten als Grundlage für eine umfassende Bildungsplanung nicht ausreichten. So wurde beschlossen, mit dem Directorate of Education ein **Bildungsmanagement-Informationssystem** (*Education Management Information System*, kurz EMIS) für die Stammesgebiete aufzubauen, das für andere Regionen Pakistans bereits rudimentär existierte. Unter Anwendung von *Geographical Information Systems* (GIS) sollte dieses System als zentrales Instrument zur Steuerung des Bildungssektors in den Stammesgebieten und zur verbesserten Planung der Kapazitätsentwicklung von Lehr- und Verwaltungskräften im Bildungswesen dienen. In den folgenden Jahren wurde EMIS weiter ausgebaut, kontinuierlich verbessert und durch die Beschaffung von IT-Hard- und Software, den Aufbau von Netzwerken, die externe Validierung der FATA-Schulstatistiken sowie durch Schulungen zur Dateneingabe und zur professionellen Verwendung der EMIS-Daten unterstützt. Die Qualität der jährlich erstellten Schulstatistiken (*Annual School Census*) für FATA wurde durch diese Maßnahmen deutlich gesteigert. Auch zur Anwendung von GIS im Rahmen von EMIS fanden zahlreiche Fortbildungen für Fachpersonal im Directorate of Education statt. Große Effizienzgewinne wurden durch diese verlässliche Datenbasis vor allem bei der Planung von Schulerweiterungen und Schulneubauten erzielt. Die erhobenen Daten erwiesen sich auch beim Wiederaufbau der zwischen 2007 und 2014 von Extremisten und Militärkampagnen teils zerstörten schulischen Infrastruktur als äußerst wertvoll.

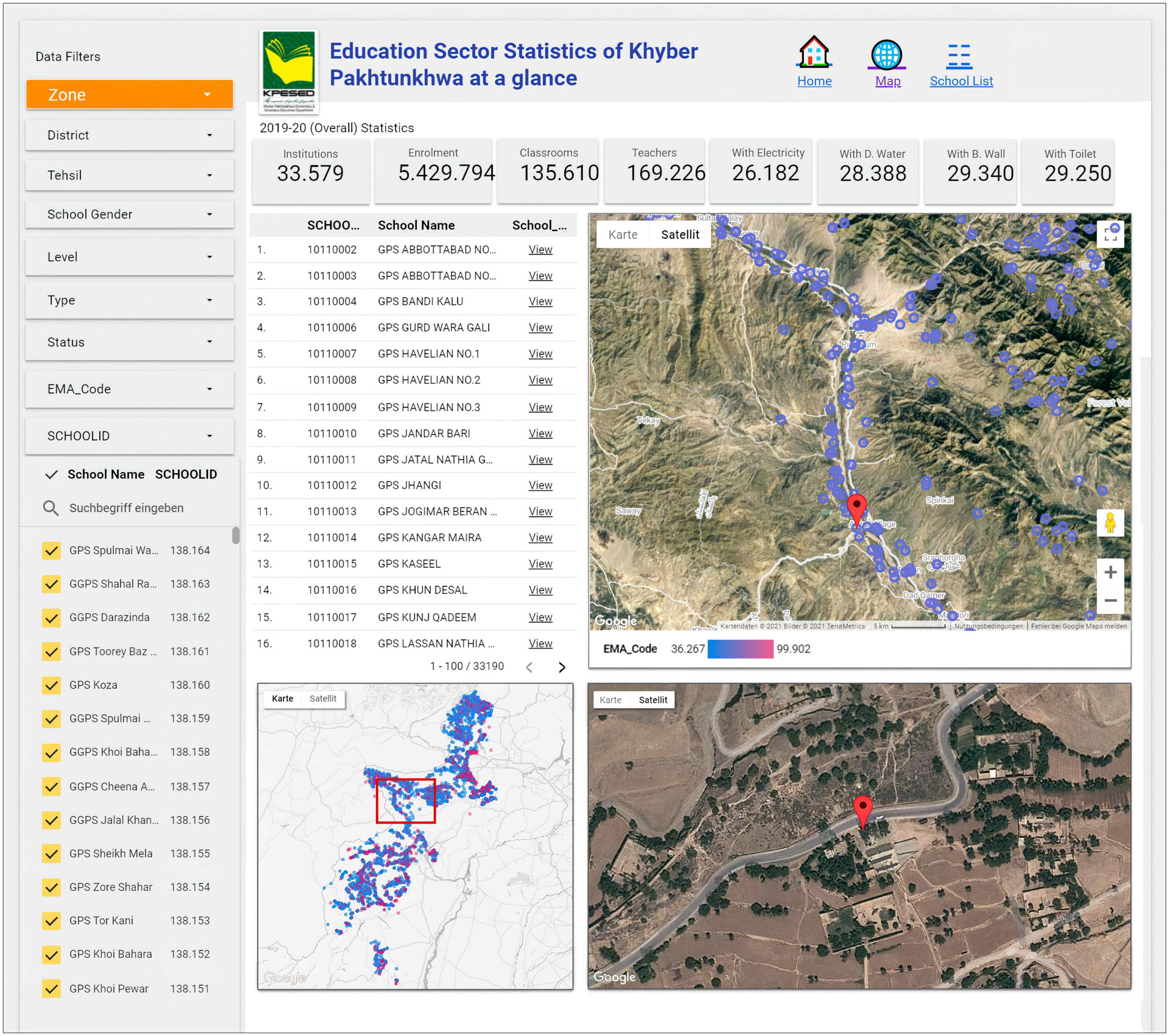
Schreibübungen: Eifrige Schüler belagern ihren Lehrer an der Khan Akbar Kali Grundschule in Jamrud, Khyber Distrikt.




| | District | Schools | % of Total | Boys Enr... | Girls Enrolm... |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. | District Bajaur | 653 | 11,09 % | 93.795 | 36.527 |
| 2. | District Mohmand | 590 | 10,02 % | 41.113 | 19.849 |
| 3. | District Khyber | 661 | 11,22 % | 63.989 | 44.620 |
| 4. | Sub Div Hassan ... | 180 | 3,06 % | 8.331 | 6.443 |
| 5. | Sub Div D.A.Khel | 184 | 3,12 % | 10.211 | 7.248 |
| 6. | District Orakzai | 493 | 8,37 % | 24.735 | 11.781 |
| 7. | District Kurram | 593 | 10,07 % | 42.554 | 32.638 |
| 8. | Sub Div Wazir | 413 | 7,01 % | 16.792 | 9.752 |
| 9. | Sub Div Bhettani | 107 | 1,82 % | 3.744 | 3.264 |
| 10. | District N.Waziris... | 910 | 15,45 % | 49.895 | 35.116 |
| 11. | District S.Waziris... | 730 | 12,39 % | 28.055 | 17.606 |
| 12. | Sub Div Jandola | 226 | 3,84 % | 6.561 | 6.704 |
| 13. | Sub Div Darazinda | 150 | 2,55 % | 7.013 | 3.040 |
| | **Gesamtsumme** | **5.890** | **100 %** | **396.788** | **234.588** |



Im Online-Dashboard des Bildungsmanagement-Informationssystems lässt sich mit einem Blick die schulische Infrastruktur in den Merged Areas bewerten: Wie viele Schülerinnen und Schüler besuchen eine Schule und von wie vielen Lehrkräften werden diese unterrichtet? Haben die Schulkinder Zugang zu Trinkwasser oder sanitären Einrichtungen?




Die einzelnen Schulen lassen sich durch GIS-Daten auf Karten visualisieren. Hier das Dorf Alizai im Kurram Distrikt. Nach dem FATA-Merger von 2018 wurden die Bildungsdaten der Stammesgebiete in das Bildungsmanagement- Informationssystem der Provinz von Khyber Pakhtunkhwa integriert. Derzeit beginnt die Dateneingabe zum Schulzensus von 2021/2022.

## / Hashmat Ali

war bis 2020 Planungschef des Elementary Education Departments der Provinzregierung von Khyber Pakhtunkhwa. Bereits seit 2009 arbeitete er mit der GIZ an der Verbesserung des Bildungssystems in den Stammesgebieten. Dies war eine große Herausforderung, erinnert sich Hashmat Ali: *„Die Region hatte gerade einen jahrelangen Konflikt hinter sich gelassen. Wir mussten neue Schulen bauen, es gab zu wenig qualifizierte Lehrer, Gelder mussten sinnvoll zugewiesen und Ausgaben transparent überwacht werden. Nur das FATA-Entwicklungsprogramm hat uns damals bei dieser gewaltigen Aufgabe unterstützt.“* Diese Unterstützung bezog sich auf die Haushaltsplanung, die Ausbildung von 400 Beamten in Finanzmanagement, die Ausarbeitung jährlicher Entwicklungsprogramme, den Aufbau und die Einrichtung von Schulen, das Monitoring von Bauprojekten sowie den Aufbau von Eltern-Lehrer-Räten. Ali erinnert sich noch gut: *„Als wir die Idee der Eltern-Lehrer-Räte entwarfen, besuchten wir Schulen in Deutschland, den Niederlanden und Südafrika, um uns mit den dortigen Konzepten vertraut zu machen. Gemeinsam mit dem FATA-Entwicklungsprogramm haben wir diese Konzepte dann auf die gesamte Provinz Khyber Pakhtunkhwa einschließlich der Stammesgebiete übertragen.“* Bis heute sind so allein in den Merged Areas über 5.500 Eltern-Lehrer-Räte entstanden. *„Phänomenal“*, nennt dies Hashmat Ali und gibt sich überzeugt: *„Dank der inzwischen etablierten Strukturen werden wir die Arbeit im Bildungsbereich nach Ende des FATA-Entwicklungsprogramms eigenständig weiterführen können.“*





## / Farid Ahmad Khattak

ist Direktor der Abteilung Grund- und Sekundarbildung für die Merged Areas und ehemaliger Direktor der Bildungsreform-Einheit. Eine echte Erfolgsgeschichte ist für ihn die Gründung der mehr als 5.500 Eltern-Lehrer-Räte in den Merged Areas und die Eröffnung von Bankkonten für diese Komitees: *„Das war keine leichte Aufgabe, aber es hat sich gelohnt. So konnten wir im Haushaltsjahr 2018-2019 drei Milliarden Rupien und 2020-2021 weitere 2,5 Milliarden in den Bildungssektor der Merged Areas investieren. Die Eltern-Lehrer-Räte haben diese Mittel sinnvoll eingesetzt. Die Schulen haben nun Wasser, neue Gebäude, Begrenzungsmauern und mehr Lehrkräfte erhalten. Dies ist ein Meilenstein, denn noch nie wurde ein so hoher Betrag für öffentliche Schulen in dieser Region ausgegeben. All dies wurde erst durch die Trainings des FATA-Entwicklungsprogramms für Eltern-Lehrer-Räte möglich.“* Voll des Lobes ist Farid Ahmad Khattak auch für das Bildungsmanagement-Informationssystem, kurz EMIS. Hier laufen die Daten zu allen Schulen zusammen: Personaldaten, Zustand der Schule, Ausstattung. *„Diese Daten sind die Basis unserer Budget- und Personalplanung. Sie helfen uns, den Bedarf an jeder Schule zu ermitteln. Das FATA-Entwicklungsprogramm hat uns dabei unterstützt, EMIS zu schaffen, hat unsere Leute darin geschult, standardisierte Daten zu erheben und zu verarbeiten. So ist es uns heute möglich, unsere finanziellen Mittel effizienter einzusetzen und bedarfsgerecht an die Schulen zu vergeben“*, berichtet Farid Ahmad Khattak.

Insgesamt profitieren 16.483 Lehrkräfte der Merged Areas (darunter 4.976 Frauen) von der Integration von Bildungsdaten aus ihren Schulen in dieses umfassende Bildungsmanagement-Informationssystem (Zahlen des Schulzensus von 2020/2021). Mit diesem Informationssystem lässt sich die Dezentralisierung im Bildungswesen vorantreiben sowie der Qualifizierungsbedarf von Lehrkräften, der Mangel an Personal, schulischer Infrastruktur und an Schulmaterialien erheben und in Budget- und Entwicklungsplanungen berücksichtigen. Für das Schuljahr 2020/2021 umfasste die Datenbasis für die Merged Areas 326.256 Einzeldaten und 56 Indikatoren.

Seit dem FATA-Merger im Jahr 2018 unterstützt das FATA-Entwicklungsprogramm die Provinzregierung bei der Integration der EMIS-Datenbank in das Bildungsmanagement-Informationssystem von Khyber Pakhtunkhwa. Dabei gilt es, Daten der Merged Areas mit jenen der „alten Distrikte" der Provinz auf dem Server des nun verantwortlichen Elementary and Secondary Education Departments (kurz „Education Department") zusammenzuführen. Diese müssen bereinigt und Berichtsindikatoren beider Systeme angeglichen werden. Personal des Education Departments wurde hierzu entsprechend fortgebildet. In das zusammengeführte Bildungsmanagement-Informationssystem wurden für das Schuljahr 2020/2021 insgesamt 1,87 Millionen Daten zu den 34.300 Schulen, 142.947 Klassenzimmern und über 172.000 Lehrkräften der Provinz eingespeist.

Mit Unterstützung des FATA-Entwicklungsprogramms wurde auch ein **Education Sector Dashboard** geschaffen, eine internetbasierte, interaktive Übersichtsseite, mit welcher sich Bildungsinformationen aus dem EMIS mit einem Klick für jede Schule in den Merged Areas abrufen lassen. Die Schulen lassen sich hier mittels GPS-Daten auf Satellitenkarten lokalisieren. Darüber hinaus lassen sich Informationen zu Anzahl und Zustand von Schulen, sanitären Anlagen, Klassenzimmern, Elektrizitäts- und Wasserversorgung, Vorhandensein von Schutzmauern sowie der Anzahl von Schülerinnen und Schülern abrufen (siehe die beiden Abbildungen auf den Seiten 288/289). Auch lässt sich ersehen, an welchen Schulen keine oder zu wenig Lehrkräfte vorhanden sind, wo die Einschulungsraten gerade auch von Mädchen extrem niedrig sind und welche Schulen geschlossen sind. Nach wie vor werden zahlreiche Schulen vom Militär als Stützpunkte und Truppenquartiere benutzt. So lassen sich im Education Sector Dashboard etwa folgende Informationen zum Zustand des Schulwesens in den Merged Areas sammeln (im Folgenden der Stand des Schuljahres 2019/2020, da die Daten der beiden Folgejahre aufgrund von pandemiebedingten Schulschließungen teils nicht so aussagekräftig sind):

- Es gibt 5.890 Schulen in den Merged Areas, davon sind 2.427 Mädchenschulen (41,2%).
- 344 Schulen sind noch geschlossen (5,8%).
- 631.376 Schulkinder besuchen eine Schule, davon sind 222.282 Mädchen (35,2%).
- 113,84 ist die durchschnittliche Schülerzahl pro Schule.
- 2.760 Schulen haben einen Wasseranschluss (47%).
- 3.368 Schulen haben sanitäre Einrichtungen (57%).
- 2.593 Schulen verfügen über Elektrizität (44%).
- 4.293 Schulen haben eine Umfassungsmauer (73%).
- 16.082 Klassenzimmer stehen in den Merged Areas zur Verfügung (39,3 Schulkinder pro Klassenraum).
- Das Lehrpersonal beziffert sich auf 17.458 (davon 5.915 Frauen, 33,9%).
- Jede Lehrkraft unterrichtet im Schnitt 36,17 Schulkinder.

Das Ganze lässt sich auch auf Distriktebene herunterbrechen, so gibt es etwa im Distrikt Bajaur 653 Schulen, welche von 130.322 Schulkindern besucht werden (199,57 Schüler pro Schule). Davon sind aber lediglich 36.527 Mädchen (28 Prozent). Unterrichtet werden sie von 1.788 Lehrkräften. Auf jede Lehrkraft kommen also 72,89 Schülerinnen und Schüler. So lässt sich leicht ersehen, dass die Mädchenbildung im Distrikt Bajaur im Vergleich zum Rest der Merged Areas stark hinterherhinkt und dass Lehrkräfte hier mehr als doppelt so viele Schülerinnen und Schüler unterrichten als im Durchschnitt der Merged Areas. Nur 34 Prozent der Schulen haben Elektrizität und nur in 39 Prozent dieser Bildungseinrichtungen steht Trinkwasser zur Verfügung.

Zudem ist ein Blick in die einzelnen Tehsils und Schulen möglich. So haben etwa im Tehsil Barang im Bajaur Distrikt nur 22 Prozent der Schulen Elektrizität und nur 26 Prozent Trinkwasser. Lediglich

24,4 Prozent der Schulkinder sind hier Mädchen. Noch desolater ist die Situation im Tehsil Chamarkand. Die Hälfte aller Schulen ist hier geschlossen, darunter auch die einzige Mädchenschule des Tehsils. Mädchen haben hier keinerlei Möglichkeit auf Bildung. Nur in 17 Prozent der Lehreinrichtungen gibt es Elektrizität sowie Zugang zu Trinkwasser für die Schulkinder. Diese Informationen ermöglichen es Bildungsplanern auf Distrikt- und Tehsil-Ebene, sich schnell und einfach einen Überblick über die Bildungssituation in ihren Bezirken und Gemeinden zu verschaffen und Informationen zur Bekämpfung von Missständen, wie etwa den Mangel an Lehrkräften, in die Distriktbildungspläne einfließen zu lassen. Die EMIS-Daten zur Personal- und Schulsituation aller Bildungseinrichtungen in den Merged Areas bilden die Planungsgrundlage der gesamten Bildungspolitik der Provinz. Auf Basis der guten Datenlage veranschlagte die Regierung von Khyber Pakhtunkhwa im Rahmen der Tribal Decade Strategy 2020-2030 zunächst ein Budget von 235 Milliarden pakistanischen Rupien (rund 1,18 Milliarden Euro), um die Bildungssituation in den Merged Areas in enger Abstimmung mit den Tehsil-Verwaltungen und der Bevölkerung in der sogenannten „Stammesdekade" grundlegend zu verbessern. Genehmigt wurde schließlich knapp die Hälfte.



Zunächst war das Education Sector Dashboard mit Zensus-Zahlen des Schuljahres 2019/2020 mit Googlemaps verknüpft und in das „Google-Datastudio" integriert und daher öffentlich zugänglich. Inzwischen wurden die Daten jedoch auf die Webseite des Elementary and Secondary Education Department transferiert und sind fortan nur noch passwortgeschützt einsehbar – dies auch aus Furcht vor Terrorangriffen etwa auf Mädchenschulen. Um diese Daten gewinnbringend nutzen zu können, wurden 733 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Bildungssektor (darunter 147 Frauen) in der Datenerhebung, - verarbeitung und -analyse geschult. Derzeit wird die Eingabe der Daten des Schulzensus von 2020/2021 abgeschlossen und die Dateneingabe für das Schuljahr 2021/2022 vorbereitet.

In den gesamten Merged Areas gehen bislang rund 1,03 Millionen Kinder nicht zur Schule (davon rund 650.000 Mädchen, siehe auch unten). Zumindest künftig – so die Hoffnung – werden auch diese vom Bildungsmanagement-Informationssystem EMIS profitieren, da dieses aufzeigt, in welchen Regionen Schulen oder Klassenräume für Mädchen bislang fehlen, zu wenig weibliches Lehrpersonal vorhanden ist und in welchen Gemeinden Kampagnen zum Abbau von Vorurteilen gegen Mädchenbildung dringend notwendig sind.

## Eine verbesserte Personalplanung

Das oben beschriebene Bildungsmanagement-Informationssystem EMIS ist heute das wichtigste Instrument für die Bildungsplanung und den Neubau bzw. die Erweiterungen von Schulen in den Merged Areas. Seit 2016 wird es von einem mit diesem eng verzahnten Personalinformationssystem ergänzt. In Kooperation mit dem für die Stammesgebiete zuständigen Directorate of Education baute das FATA-Entwicklungsprogramm ab 2015 das sogenannte **Human Ressource Information System (HRIS)** auf. Dieses Erfassungs- und Monitoringsystem für Personal im Bildungssektor soll verbesserte Planungs- und Entscheidungshilfen zu Personalfragen ermöglichen. Ab Anfang 2016 war es einsatzbereit. Von den bis dahin gesammelten Daten von 24.802 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus allen Bildungsinstituten der Stammesgebiete waren bis Ende der zweiten

Eine solide Datenbasis ist wichtig für die Bildungsplanung. Oben: Gemeindemitglieder in Ganj Garee unterstützen tatkräftig den jährlichen Schulzensus. Rechts: Viele Kinder müssen ihre Familien bei der Sicherung des Lebensunterhalts unterstützen. So besuchen über eine Million Jungen und Mädchen in den Stammesgebieten nie eine Schule. Das sind knapp 63 Prozent aller Kinder im schulpflichtigen Alter. Hier Kinder im Dorf Durbakhel bei der Getreideernte.





Phase des FATA-Entwicklungsprogramms (Juni 2016) bereits mehr als 9.000 Personaldatensätze in das HRIS eingespeist. Die Daten beinhalten unter anderem Informationen zu Ausbildung und Qualifikation von Lehrkräften, Führungs- und Verwaltungspersonal und konnten so zur bedarfsgerechteren Bereitstellung von Fachkräften für einzelne Schulen und Distriktbüros des Directorate of Education von FATA sowie für den Ausgleich von Engpässen genutzt werden. Mit dem HRIS ist auch ein aktives Monitoring der Lehrkräfte in Bezug auf Unterrichtsqualität und zu den Lernerfolgen von Schülerinnen und Schülern möglich und sorgt so für mehr Transparenz im Sektor.

Im Jahr 2016 wurden mehrere Fortbildungen zu Konzepten, Methoden und Anwendung des Personalinformationssystems sowie zur Datenanalyse angeboten. An diesen nahmen 112 Bildungsbeauftragte der Stammesgebiete und des Directorate of Education von FATA teil, darunter 30 Frauen. Bis Juni 2022 wurden weitere 328 Bedienstete des inzwischen zuständigen Elementary and Secondary Education Departments in der Nutzung des HRIS geschult (davon 42 Frauen). Bislang konnten die Personaldaten von 23.835 Bediensteten in den Merged Areas erfasst werden (davon 8.002 Frauen). Dies entspricht 91 Prozent aller dort im Bildungssektor beschäftigten Personen. Nach dem FATA-Merger von 2018 wurden diese Daten mit Unterstützung des FATA-Entwicklungsprogramms mit dem Human Ressource Information System der Settled Districts zusammengeführt und eine gemeinsame Datenbasis für die gesamte Provinz geschaffen. Diese umfasst heute (Stand Juni 2022) rund 45,2 Millionen eingespeiste Einzeldaten (225.884 Datensätze und 200 Indikatoren).

## Eltern und Gemeinden in die Gestaltung und Planung von Bildung einbeziehen

Die Diskussion über eine formale Einbeziehung von Eltern in die Bildung von Schülerinnen und Schülern geht auf das Jahr 1956 zurück. Teilnehmer einer Konferenz zu den Zielen der Sekundarbildung in Pakistan stellten damals ein Konzept zur Eltern-Lehrer-Beziehung und zum Aufbau eines Eltern-Lehrer-Gemeindeprogramms vor (*Parent-Teacher-Community Programme*). Durch eine Einbindung der Eltern, so erhofften sich die Präsentatoren, könne man im Elternhaus Unterstützung für das Lernen mobilisieren und dadurch einen wichtigen Beitrag zur Erreichung der hochgesteckten Bildungsziele des Landes leisten. Unter pakistanischen Pädagogen und Pädagoginnen und in den zuständigen Regierungsstellen war das Konzept jedoch nicht unumstritten und eine Einbeziehung von Eltern wurde teils mit Misstrauen betrachtet. Konflikte durch eine Einmischung von Eltern in die zu vermittelnden Lehrinhalte wurde befürchtet. Überdies war die Eltern-Lehrer-Beziehung in Pakistan generell eine schwierige. Lehrkräfte wurden vielfach als reine Dienstleister wahrgenommen und die Behandlung, welche sie durch Eltern erfuhren, war eher stiefmütterlich (Khan et al. 1956, S. 61ff. und Ahmad & Ullah 2014, S. 124). Es sollte daher noch über drei Jahrzehnte dauern, bis die pakistanische Regierung Pläne zu mehr Dialog und Mitsprache in die Tat umsetzte und im Jahr 1991 die Einrichtung von Eltern-Lehrer-Räten (*Parent-Teacher Council*) an allen öffentlichen Schulen verpflichtend machte. Die North-West Frontier Province (heute Khyber Pakhtunkhwa) war 1993 der erste pakistanische Föderalstaat, der die Vorgaben der Zentralregierung umsetzte. Bis zum Schuljahr 2006/2007 wurden so in Primar- und Sekundarschulen der Grenzprovinz 26.498 Eltern-Lehrer-Räte gegründet, von welchen zur Zeit der Erhebung allerdings 1.504 inaktiv waren (Ahmad & Ullah 2014, S. 125). Mittel standen diesen Gremien damals jedoch nicht zur Verfügung, auch hatten sie keinerlei Mandat, etwa Entwicklungsmaßnahmen an Schulen zu planen oder durchzuführen. Die Versammlungen hatten daher eher den Charakter informeller „Elternabende“, wie man sie auch von deutschen Schulen kennt.

Im Jahr 2011 begann ein vom britischen Department for International Development (DFID) finanziertes Governance Programm in zwei Pilotregionen der Settled Districts von Khyber Pakhtunkhwa, Eltern-Lehrer-Räte durch ein Zuschussprogramm mit geringfügigen finanziellen Mitteln für Schulverbesserungsmaßnahmen auszustatten. Der Ansatz erwies sich schnell als Erfolg und wurde so auf weitere Distrikte der Provinz ausgeweitet.

Nach der 2018 erfolgten Integration der Stammesgebiete in die Provinz Khyber Pakhtunkhwa, trat das Elementary and Secondary Education Department an das FATA-Entwicklungsprogramm heran und schlug vor, den Aufbau von Eltern-Lehrer-Räten und die Förderung von Schulverbesserungsmaßnahmen unter

Die Mütze mit der roten Raute gehört zur traditionellen Schuluniform in den Merged Areas. Mangels Schulmöbeln wird im Dorf Wazir Kali auf einfachen Matten sitzend auf dem Boden gelernt (Halim Zai Tehsil, Mohmand Distrikt).

## / Jamila Azam

leitet eine Schule in der Stadt Khar und ist Mitglied des Schul-Inspektionsteams im Bajaur Distrikt. Nachdem sie selbst einige Zeit Mitglied eines Eltern-Lehrer-Rates war, durchlief sie 2020 eine Trainerinnen-Schulung des FATA-Entwicklungsprogramms, um Lehrerinnen und Mütter für die Arbeit in diesen Räten zu qualifizieren. Warum die Arbeit der Eltern-Lehrer-Räte so wichtig ist, veranschaulicht sie anhand ihrer eigenen Erfahrungen: *„Als ich 2017 an meine Schule kam, fehlten Lehrkräfte, es besuchten nahezu keine Mädchen die Schule und es gab keine Finanzplanung für dringend notwendige Reparaturen und Anschaffungen. Diese Situation konnte ich nur dank der Gründung eines Eltern-Lehrer-Rates ändern.“* Durch Schulungen von Ratsmitgliedern ist es Jamila Azam gelungen, das Interesse der Gemeinschaft an der Bildung ihrer Schulkinder zu wecken und die Lernbedingungen zu verbessern. *„Die Gemeinde war zunächst nicht besonders engagiert, die Mütter brachten sich überhaupt nicht ein und interessieren sich nicht für die Bildung ihrer Töchter.“* Dies hat sich inzwischen geändert und die Einschulungsrate von Mädchen ist gestiegen. *„Es hat ein regelrechter Bewusstseinswandel stattgefunden“*, freut sich Jamila Azam. Nicht nur an ihrer Schule beobachtet die erfahrene Schulleiterin Veränderungen, auch an anderen Schulen, die sie als Schulinspektorin besucht, spürt sie den Wandel: *„Die Eltern-Lehrer-Räte haben Frauen in die Öffentlichkeit gebracht, wo sie heute Verantwortung für die Bildung ihrer Söhne und Töchter übernehmen. Das ist ein großer Erfolg.“*





## / Asadullah Khan

studierte Erziehungswissenschaften in Mardan sowie Informatik und Betriebswirtschaftslehre in Peschawar. Seit 23 Jahren ist er für die GIZ tätig und engagiert sich seit 2020 im Bildungssektor für das FATA-Entwicklungsprogramm. Asadullah Khan hat tausende von Eltern-Lehrer-Räten unter Federführung lokaler Gemeinden in den Stammesgebieten ins Leben gerufen. Diese Räte ermöglichen es Eltern und Lehrern, sich in die Planungen zur Verbesserung des schulischen Umfeldes und des Unterrichts einzubringen. *„Eltern-Lehrer-Räte sind ein neues Konzept in den Merged Areas. In anderen Teilen Pakistans existieren sie hingegen schon lange.“* Asadullah Khan ist sich sicher: *„Die Arbeit dieser Komitees führt zu einer gerechteren und verantwortungsvolleren Verwendung öffentlicher Mittel und bindet Gemeinden durch die Möglichkeit der Mitsprache enger an ihre Schulen“.* Da Eltern, Lehrer und Gemeindevertreter notwendige Aktivitäten und Baumaßnahmen gemeinsam beschließen, fühlen sie sich für diese auch verantwortlich und begleiten sie aktiv. Asadullah Khan hat die Eltern-Lehrer-Räte mit seinem Team auch dabei unterstützt, Bankkonten einzurichten, um öffentliche Mittel abrufen zu können. Auch hat er Schulungen zur transparenten Verwaltung dieser Mittel und zur Finanzplanung organisiert. *„Heute profitieren rund 4.400 Eltern-Lehrer-Räte von dem hier erworbenen Wissen. Mit ihrer Arbeit stärken sie ihre Gemeinden und fördern dadurch nicht nur das Lernen ihrer Kinder, sondern schaffen auch Zusammenhalt“*, freut sich Asadullah Khan.

Nutzung pakistanischer Eigenmittel auch auf die Merged Areas auszudehnen. In einem Großteil der Stammesgebiete war die Einbeziehung von Eltern in schulische Angelegenheiten Neuland. Das FATA-Entwicklungsprogramm hatte hier zwar bereits in der vorangehenden Dekade Grundlagenarbeit geleistet und den Dialog zwischen Zivilgesellschaft und Staat in Bildungsfragen gestärkt, doch war dies eine räumlich begrenzte Initiative. Für die Eltern war die Einbindung in die Belange der Schule etwas völlig Neues. Nach anfänglichem Misstrauen ließen sich jedoch viele von der Idee begeistern, über sogenannte *Taleemi Islahi Jirga* (TIJ) oder „Bildungsreform-Räte", wie sie damals genannt wurden, Einfluss auf die lokale Entwicklung zu nehmen. So konnten mit Unterstützung des FATA-Entwicklungsprogramms zwischen 2009 und 2016 an 185 Pilotschulen der Stammesgebiete derartige Eltern-Lehrer-Komitees gegründet werden (davon 92 an Mädchenschulen). Ihre 1.144 Mitglieder (darunter 201 Frauen) wurden darin geschult, Schulentwicklungspläne zu erarbeiten und mit Mitteln des FATA-Entwicklungsprogramms umzusetzen. Diese Pläne wurden vom FATA-Sekretariat geprüft und genehmigt. Überdies wurden regelmäßige Eltern-Lehrertage an diesen Pilotschulen organisiert und Preise für gute Leistungen an Schülerinnen und Schüler verliehen. So konnten Menschen mobilisiert werden, um an der Verbesserung der schulischen Rahmenbedingungen in Gemeinden mitzuwirken. Überdies konnte so das Vertrauen zwischen dem FATA-Sekretariat, dem Lehrpersonal und den Eltern gestärkt werden. Schon damals zeigte sich, dass sich Schulverbesserungsmaßnahmen unter der Ägide von Eltern-Lehrer-Komitees kostengünstiger und in einer besseren Qualität durchführen lassen, als etwa durch regierungsseitig beauftragte Bauunternehmen. Die Gemeinden beteiligten sich teils mit ihrer Arbeitskraft und garantierten überdies ein enges Monitoring der Bauaktivitäten, da diese als eigenes Projekt begriffen wurden.

2019 legte das FATA-Entwicklungsprogramm ein Konzept vor, das im Rahmen der Tribal Decade Strategy die Gründung tausender Eltern-Lehrer-Räte und die Qualifizierung ihrer Mitglieder zur Förderung einer gemeinschaftsgesteuerten Schulentwicklung in allen Teilen der Merged Areas vorsah. Mit einem Budget von knapp 5 Milliarden Rupien (damals rund 31 Millionen Euro) wurde die Maßnahme noch im gleichen Jahr von der Provinzregierung genehmigt. Im Rahmen des *Accelerated Implementation Plans* für 2019/2020, des jährlichen Entwicklungsplans für die Stammesgebiete, wurde mit der Umsetzung begonnen. Die Initiative unter dem Namen „*Provision of basic and missing facilities through parent-teacher committee led conditional grants*" zielte darauf ab, die teils prekäre infrastrukturelle Situation an vielen Schulen zu verbessern und dadurch ein günstigeres Lernumfeld für Schülerinnen und Schüler zu schaffen. Dies sollte höhere Einschulungsraten begünstigen, die Zahl von Schulabbrechern reduzieren, die regelmäßige Anwesenheit des Lehrpersonals gewährleisten und verstärkt den Schulbesuch von Mädchen ermöglichen, deren Familien ihnen eine Teilnahme am Unterricht oft schon aufgrund fehlender sanitärer Einrichtungen oder Schutzmauern um die örtliche Schule versagten.

Zum Vergleich: Während es im pakistanischen Durchschnitt im Schuljahr 2016/2017 an 73 Prozent aller Grundschulen eine Trinkwasserversorgung gab, waren es in Khyber Pakhtunkhwa vor dem FATA-Merger 89 Prozent. In den Stammesgebieten hatten Schüler hingegen nur an 39 Prozent der Grundschulen Zugang zu Trinkwasser. Ein ähnliches Bild ergab sich auch für sanitäre Einrichtungen. Im Schnitt hatten 73 Prozent aller Grundschulen in Pakistan Toiletten. Im Khyber Pakhtunkhwa waren es sogar 96 Prozent, doch in den Stammesgebieten hatten Schulkinder an gerade einmal 35 Prozent aller Primarschulen Zugang zu Sanitärversorgung (Annual School Census von 2016/2017).

Daher sah die Zuschuss-Initiative in den Merged Areas die Installation von Trinkwasserleitungen an 2.393 Schulen und von Toiletten an weiteren 2.205 Schulen vor. Des Weiteren sollten 1.785 Klassenzimmer an 775 Schulen renoviert werden und an 944 Schulen Umfassungsmauern errichtet werden. Die Beschaffung von Möbeln war für 68.171 Schulkinder an 1.565 Schulen vorgesehen. 26.989 Schulkinder sollten überdies traditionelle Sitzmatten erhalten, denn in überfüllten Klassenzimmern, in welchen die Kinder dicht gedrängt am Boden sitzen, verbauen Stühle und Tische wertvollen Platz. Um den an vielen Schulen herrschenden Platzmangel zu lindern, sollten überdies 1.930 neue Klassenräume an 775 Schulen gebaut werden.

## Gründung von Eltern-Lehrer-Räten

Um Komitees zur Schulentwicklung in den Gemeinden der Merged Areas ins Leben zu rufen und diese mit öffentlichen Mitteln auszustatten, bedurfte es neben einer ordentlichen Satzung auch einer demokratischen Legitimation und eines klaren Mandats. Eine gute Basis hierfür bildete der bereits im Jahr 2013 vom Elementary and Secondary Education Department von Khyber Pakhtunkhwa mit Unterstützung des FATA-Entwicklungsprogramms entwickelte „*Guide for Parent Teacher Council (PTC)*“, der vor dem FATA-Merger in den Settled Districts der Provinz Anwendung fand. Er gibt Auskunft über die mit Eltern-Lehrer-Räten verknüpfte „*Vision, Mission und Ziele*“, beschreibt die Wahl und die Zusammensetzung dieser Gremien sowie ihre Rolle und Verantwortlichkeiten. Der Leitfaden gibt überdies praktische Anleitungen zum Finanzmanagement und zur Buchführung sowie zur Ablage wichtiger Dokumente. Daneben erteilt er Ratschläge zu Planung und dem Monitoring kleiner Entwicklungsmaßnahmen und enthält allerlei Vordrucke, etwa für Projektanträge, Vergabe- oder Ratsprotokolle.



Allerdings haben die Praxiserfahrungen mit Eltern-Lehrer-Räten in den Settled Districts in den vergangenen Jahren gezeigt, dass der Leitfaden durchaus reformbedürftig ist und einer gründlichen Überarbeitung bedarf. Auch gilt es, die Supervisionsfunktion des Elementary and Secondary Education Departments gegenüber den Räten zu stärken. Des Weiteren sind im Hinblick auf Baumaßnahmen zur Trinkwasser- und Sanitärversorgung Mindeststandards zu definieren, die auch für fachfremde Ratsmitglieder nachvollziehbar sein sollen. Das FATA-Entwicklungsprogramm hat für die Provinzregierung in den vergangenen beiden Jahren diesbezüglich weiterführende Schulungsmaterialen entwickelt sowie Projektierungshandbücher für Baumaßnahmen erstellt. Auch das vom BMZ beauftragte Globalvorhaben *Sanitation for Millions* (S4M) hat seine Unterstützung bei der Überarbeitung des PTC-Leitfadens zugesagt.

Dennoch war dieses Handbuch eine wichtige Basis, um ab 2019 erste Eltern-Lehrer-Räte an den Schulen der Stammesgebiete mit ihren 609.826 Schülerinnen und Schülern zu konstituieren (davon 202.969 Mädchen nach Daten des Schulzensus von 2020/2021). Bis Juni 2022 konnten so insgesamt 5.543 Eltern-Lehrer-Räte mit 44.344 Mitgliedern gegründet werden (darunter 2.212 Frauenräte). Diese Gremien repräsentieren 95,1 Prozent der im letzten Schulzensus in den Merged Areas gezählten Schulen (2020/2021), wobei hier auch leerstehende, noch im Wiederaufbau befindliche oder illegal besetzte Schulen mitgezählt wurden.

Sie bestehen jeweils aus acht gewählten Mitgliedern und setzen sich zur je Hälfte aus Schulpersonal und Elternvertreterinnen bzw. -vertretern zusammen: Reine Männerräte an Jungenschulen und reine Frauenräte an Mädchenschulen.

Das FATA-Entwicklungsprogramm bildete in Kooperation mit dem Institute of Management Sciences in Peschawar 92 *Master Trainer* aus (darunter 39 Frauen). Diese trugen das erlernte Wissen in die Merged Areas, wo sie bislang 8.810 Mitglieder von 4.405 Eltern-Lehrer-Räten schulten (je eine Lehrkraft und ein Elternteil pro Rat, darunter 3.324 Frauen). Auf dem Fortbildungsplan standen neben dem Erstellen von Bedarfsanalysen und bedarfsgerechten Schulverbesserungsplänen auch Themen wie Finanzmanagement, Buchführung, der transparente Umgang mit öffentlichen Mitteln, Vergabeverfahren, Projektmonitoring, kurzfristiger Wiederaufbau und Rehabilitierung zerstörter Infrastruktur sowie die Sensibilisierung der Gemeinden

Staatliche Bildung, besonders für Mädchen, wird in der paschtunischen Stammesgesellschaft noch immer kritisch gesehen (oben im Dorf Samghakhe, Mohmand Distrikt). Das FATA-Entwicklungsprogramm hat daher früh die Gründung sogenannter Bildungsreform-Räte unterstützt, um Eltern an die Schulen in ihren Gemeinden zu binden. Rechts trägt ein Schüler einen Aufsatz vor, der beim jährlichen Elterntag an einer Schule in Jamrud ausgezeichnet wurde (2015).




اللہ اکبر
الحمد للہ



Links: Mitglieder des Eltern-Lehrer-Rates diskutieren den Entwicklungsplan ihrer Schule im Dorf Baru (Bajaur Distrikt). Rund 5.500 dieser Räte mit über 44.000 Mitgliedern wurden inzwischen in den Stammesgebieten gegründet.

Oben: Das FATA-Entwicklungsprogramm hat Eltern-Lehrer-Räte bei der Eröffnung von Bankkonten unterstützt, damit staatliche Mittel zur Schulentwicklung abgerufen werden können. Hier ein mobiler Bankschalter in Ghallanai, an welchem Mitglieder von Eltern-Lehrer-Räten des Mohmand Distrikts geduldig auf ihre Registrierung warten.



## Asmat Khan

ist pensionierter Lehrer und leitet das Schulverbesserungs-Komitee eines Eltern-Lehrer-Rates in Jamrud im Khyber Distrikt. Er hat an verschiedenen Schulungen des FATA-Entwicklungsprogramms teilgenommen und nutzt das hier erworbene Wissen: „*Wir haben mit unserer Arbeit Erfolg, weil wir gelernt haben, Mittel zu verwalten, vorausschauend zu planen und einen Konsens mit vielen Beteiligten zu finden. Heute gelingt es uns, Prioritäten bei Schulverbesserungsmaßnahmen zu setzen und uns einig zu werden, wofür wir das schmale Budget verwenden möchten.*“ Asmat Khan und seine Mitstreiter haben viel erreicht: Für 360.000 Rupien haben sie an ihrer Schule fünf neue Waschräume geschaffen und einen Stromregler für die Brunnenpumpe gekauft. „*Wir wollten eine sichere Trinkwasserversorgung für die Kinder und hygienische Sanitäranlagen. Das ist uns gelungen!*“ Vom Education Department erhält der Eltern-Lehrer-Rat immer wieder Besuch, um den Baufortschritt zu überprüfen. „*Wir haben alles fein säuberlich dokumentiert. Entscheidungen protokolliert, Rechnungen aufbewahrt und Fotos aller Baumaßnahmen gemacht.*“ Auch die Herausforderung der COVID-19-Pandemie haben Asmat Khan und seine Ratskollegen gemeistert. Sie haben Eltern beim Heimunterricht beraten und dafür gesorgt, dass Hygienemaßnahmen auch außerhalb der Schule weiter eingehalten wurden. „*Ohne die Managementfähigkeiten, die wir alle im Laufe der Zeit durch Schulungen aufgebaut haben und ohne unsere Fähigkeit, die Gemeinschaft in Entscheidungen einzubeziehen, wären wir gescheitert.*“

## Seema Shujah

ist Leiterin einer staatlichen weiterführenden Mädchenschule in Nordwasiristan und hat viele Jahre als Lehrerin gearbeitet. Darüber hinaus ist sie Mitglied im Eltern-Lehrer-Rat der Schule. Einen großen Teil ihres heutigen beruflichen Know-hows hat sie nach eigenem Bekunden Schulungen zu öffentlichem Finanzmanagement und zu Projektmanagement des FATA-Entwicklungsprogramms zu verdanken. „*Ich hatte nie gelernt, Budgets zu verwalten und war auf die Einschätzungen der männlichen Kollegen angewiesen. Jetzt bin ich in der Lage, das Finanzmanagement selbst in die Hand zu nehmen und kann dadurch das Lernumfeld für die Kinder verbessern*“, erzählt Seema Shujah. Sie nutzt ihr Wissen und ihre Position, um sanitäre Anlagen und Trinkwasserspender in Schulen einzurichten, luftige Räume zu schaffen, einen Spielplatz zu bauen und Begrenzungsmauern um das Schulgelände zu errichten. „*Dank der Schulungen ist es mir heute möglich, Gelder für diese Maßnahmen zu beschaffen. Gerade an Mädchenschulen sind Toiletten und eine Umfassungsmauer wichtig, denn ohne diese erlauben Eltern den Schulbesuch ihrer Töchter meist nicht*“, erklärt Seema Shujah. Sie schult auch Frauen aus der Gemeinde, vermittelt diesen Selbstvertrauen und ermutigt sie, Verantwortung zu übernehmen und sich in Eltern-Lehrer-Räten zu engagieren: „*Dies zeigt bereits positive Auswirkungen auf die Einschulungsraten und das Interesse der gesamten Gemeinschaft an Bildung ist geweckt – auch an der Mädchenbildung.*“



für die Mädchenbildung. Ebenfalls wurden die Teilnehmerinnen und Teilnehmer zum Monitoring- und der Supervision des Schulbetriebes geschult, um eine Qualitätskontrolle des Unterrichts zu gewährleisten und unentschuldigte Abwesenheiten des Lehrpersonal dokumentieren zu können.

Bei der Organisation von Fortbildungen für über 8.800 Ratsmitglieder in teils entlegenen und unruhigen Regionen der Stammesgebiete kommt auch die Entwicklungszusammenarbeit an ihre Grenzen. Jedes Mitglied der Eltern-Lehrer-Räte erhielt für die Teilnahme an Schulungen umgerechnet 25 Euro an Verpflegungs- und Fahrtgeldern. Insgesamt immerhin rund 220.000 Euro. Eine Barauszahlung kam nicht in Frage, da die Master Trainer sonst mit signifikanten Geldsummen in teils unwegsame Gebiete hätten reisen müssen. Überweisungen waren ebenfalls nicht möglich, denn fast keines der Ratsmitglieder verfügte über ein persönliches Bankkonto. So blieb nur eine Begleichung mit Barschecks, welche vor Ort bei Bankfilialen eingelöst werden konnten. Da bei unserem Implementierungspartner, dem Institute of Management Sciences, jedoch nur der Direktor über eine Zeichnungsberechtigung für Schecks verfügte, zog sich die Zeichnung der 8.810 Schecks über mehrere Monate hin.

Darüber hinaus unterstützte das Programm 5.264 Eltern-Lehrer-Räte der Stammesgebiete bei der Eröffnung von Bankkonten. Dazu wurden in Zusammenarbeit mit Geschäftsbanken temporäre Bankschalter und Beratungsstellen in den District Education Offices der Merged Areas eingerichtet. Hier konnten die beiden Unterschriftsberechtigten eines jeden Eltern-Lehrer-Rates (Vorsitzender und Sekretär) Antragsformulare zur Kontoeröffnung ausfüllen, Fingerabdrücke und Unterschriftsproben hinterlegen sowie Scheckbücher in Empfang nehmen. Bis Juni 2022 kamen bereits 4.345 der Eltern-Lehrer-Räte in den Genuss staatlicher Transferzahlungen. Mit den so bereitgestellten 3,6 Milliarden Rupien (ca. 18 Millionen Euro) konnten bislang 9.916 Einzelmaßnahmen durchgeführt werden, von welchen 506.353 Schülerinnen und Schüler profitieren. Dies entspricht immerhin 83 Prozent der Schulkinder in den Stammesgebieten. Maximal stehen jedem Eltern-Lehrer-Rat pro Jahr 3 Millionen Rupien zur Verfügung (rund 15.000 Euro). Im Schnitt setzten diese bislang je 4.140 Euro für Schulverbesserungsmaßnahmen um – mit steigender Tendenz.

Schon jetzt wurden die 2019 gesteckten Ziele zur Verbesserung des Lernumfeldes weitgehend erreicht – teils auch deutlich übertroffen. Durch die aktive Mitgestaltung des Schulbetriebes durch Eltern-Lehrer-Räte konnten bis Juni 2022 an über 1.500 Schulen 1.643 neue Klassenzimmer gebaut werden. An 1.926 Grundschulen sind Spielplätze entstanden, auf welchen Kinder in den Pausen toben können. Begrenzungsmauern errichteten 1.477 Schulen und ein Zugang zu sauberem Trinkwasser wurde an 2.346 Schulen geschaffen. Überdies wurden an 2.147 Schulen Toiletten gebaut. Die Beschaffung von Schulmöbeln wurde nachträglich aus den von Eltern-Lehrer-Räten durchzuführenden Schulverbesserungsmaßnahmen ausgeklammert. Diese werden nun aus einem Sonderbudget direkt vom Elementary and Secondary Education Department beschafft. Hingegen wurden den Räten Mittel für die Einstellung zusätzlicher Lehrkräfte bereitgestellt. So konnten bislang 377 neue Lehrerinnen und Lehrer eingestellt werden, um mehr Kinder zu unterrichten oder überfüllte Klassen teilen zu können. Mit den staatlichen Zuschüssen wurden aber auch Einschulungskampagnen in den Gemeinden finanziert, denn noch immer gehen 1,03 Millionen Kinder in den Stammesgebieten nicht zur Schule. Das sind 62,8 Prozent aller schulpflichtigen Kinder – 649.682 davon sind Mädchen (63,1 Prozent) (Education Management Authority 2020/2021).

## Stärkung von Gemeinden und Mitsprache von Frauen

Eltern-Lehrer-Räte sind in einer Gesellschaft, die ihr Zusammenleben und ihre Geschicke lange durch traditionelle Stammesversammlungen (*Dschirgas*) geregelt hatte, ideale Foren zur Stärkung des Dialogs zwischen Staat und Bevölkerung und somit auch zur Schaffung einer lebendigen Zivilgesellschaft. Ebenso ist das Engagement von Gemeindevertreterinnen und -vertretern in diesen Foren ein hervorragendes Instrument, um Selbsthilfe und eine selbstbestimmte Entwicklung auf lokaler Ebene zu fördern. Die Beteiligung der Zivilgesellschaft an Entscheidungsprozessen befördert auch die demokratische Teilhabe der Menschen in den Stammesgebieten. Darüber hinaus bilden die Eltern-Lehrer-Räte in Entwicklungsfragen eine kompetente und engagierte zivilgesellschaftliche Ansprechstruktur für die im Rahmen der Dezentralisierungsreform im Aufbau befindlichen subnationalen Gebietskörperschaften (*Tehsil Administrations* und gewählte *Tehsil*





Ein schattiges Plätzchen für die Hausaufgaben in Sangar, Halim Zai Tehsil.

Links: Oberschülerinnen in Ekka Ghund (Mohmand Distrikt) messen ihre Kräfte beim Tauziehen, dem populären „*Rasa Kashi*". Es ist durchaus nicht selbstverständlich, dass Mädchen am Sportunterricht teilnehmen dürfen, und so wacht ein bewaffneter Soldat auf dem Schuldach über die Schülerinnen.

*Councils*). Auf ihre Erfahrungen zu Planung, Budgetierung und Durchführung kleinerer Infrastrukturmaßnahmen an Schulen können die im Entstehen begriffenen Lokalverwaltungen zurückgreifen.

Durch die Einbeziehung von Lehrerinnen und Müttern in die Schulentwicklung lässt sich auch ein wichtiger Beitrag zur Gleichstellung der Geschlechter, dem Engagement von Frauen und zu Frauenrechten leisten. In einer von Traditionen geprägten Stammesgesellschaft mit ihren patriarchalen Strukturen, welche die Mobilität und die sozioökonomische Teilhabe von Frauen stark einschränken (die Genderlücke ist in allen Entwicklungsindikatoren messbar), muss das Engagement von Frauen in Eltern-Lehrer-Räten schon fast als Revolution bezeichnet werden. Dass von Frauen geleitete Räte sich in diesem Umfeld für Entwicklung einsetzen, Infrastrukturmaßnahmen budgetieren und umsetzen, um die schulische Situation von Mädchen zu verbessern, schien zu Anfang dieser Initiative fast undenkbar.



Dazu musste in den Gemeinden viel Überzeugungsarbeit geleistet werden. In zahlreichen ab 2019 durchgeführten Dialogforen konnte des FATA-Entwicklungsprogramm diese Bedenken ausräumen. Unter den Teilnehmenden waren auf der einen Seite die lokalen Vertreter des Elementary and Secondary Education Departments, die District Education Officer und lokale Lehrkräfte, auf der anderen Seite Stammesälteste sowie Vertreterinnen und Vertreter der aufkeimenden Zivilgesellschaft. So eröffneten ab 2020 erstmals in der Geschichte der Merged Areas Frauen selbstbestimmt Bankkonten, für die nur sie zeichnungsberechtigt waren. Das Mitwirken von Lehrerinnen und Müttern in der lokalen Entwicklung hat es Frauen in der paschtunischen Stammesgesellschaft erstmals ermöglicht, dort Sichtbarkeit zu erlangen, wo Frauen normalerweise unsichtbar sind. Es hat ihnen überdies gestattet Entscheidungen zu treffen, die eine Wirkung über ihre jeweiligen privaten Haushalte hinaus entfalten. Gerade in den von Konflikten und Unterentwicklung geprägten Merged Areas ist es wichtig, Frauen zu befähigen Verantwortung zu übernehmen, für sich selbst zu sprechen, eigene Ideen einzubringen und ihre Nöte und Bedarfe zu artikulieren. Dadurch lassen sich verkrustete Gesellschaftsstrukturen vorsichtig aufbrechen und eine nachhaltige und friedliche Entwicklung anstoßen. Vertreterinnen und Vertreter der Eltern-Lehrer-Räte fungieren auch als Mittler und Multiplikatoren. Zu Frauenrechten, Ansätzen Guter Regierungsführung und Entwicklungsplanung weitergebildet, tragen sie dieses Wissen und die Ideen auch in ihre Gemeinden.

Das FATA-Entwicklungsprogramm wurde für seine innovativen Ansätze zur Frauenförderung und zur Mädchenbildung im Rahmen von Eltern-Lehrer-Räten im März 2022 mit dem von GIZ und BMZ vergebenen Genderpreis ausgezeichnet. Doch in Teilen der Stammesgebiete ist diese Entwicklung immer noch ein zartes, gefährdetes Pflänzchen und die Emanzipation von Frauen – auch wenn es „nur“ um Mädchenbildung geht – noch immer keine Selbstverständlichkeit. So sind in den vergangenen Jahren auch in Nord- und Südwasiristan zahlreiche Eltern-Lehrer-Räte gegründet worden, doch längst nicht alle sind heute noch aktiv. Teils verhindern bewaffnete Konflikte die Arbeit, teils Einschüchterungen seitens der Extremisten, denen die Mädchenbildung suspekt ist. In vielen Fällen sind es jedoch konservative Ehemänner, die dem Fortschritt im Wege stehen. Sie können nicht damit umgehen, dass ihre Frauen Erfolg haben, eigenen Entscheidungen treffen und Zugang zu finanziellen Mitteln haben.

Mit den Entwicklungsgeldern, welche Eltern-Lehrer-Räte eigenständig verwalten, werden Schulen erweitert, neue Lehrerinnen und Lehrer eingestellt, sanitäre Anlagen oder Spielplätze gebaut, um so den Unterricht und das schulische Umfeld zu verbessern.




Mitglieder des Eltern-Lehrer-Rates einer Mädchenschule bei der Finanzplanung für Schulverbesserungsmaßnahmen. Es ist das erste Mal in der Geschichte der Stammesgebiete, dass Frauen selbstbestimmt Bankkonten eröffnen, für die nur sie zeichnungsberechtigt sind.

## Gesundheit fördern und sichern

Zu Beginn der Zusammenarbeit im Jahr 2009 hatte ein Großteil der Bevölkerung der Stammesgebiete nur unzureichenden Zugang zu staatlichen Dienstleistungen im Gesundheitssektor. Viele Kranke mussten lange Wege auf sich nehmen, um in meist schlecht ausgestattete, unhygienische Basisgesundheitsstationen zu gelangen. Deren Personal – sofern überhaupt anwesend – mangelte es an Kompetenzen und konnte oft wenig für die Hilfesuchenden tun. Viele Krankenwagen, die Schwerkranke oder Unfallopfer ins nächste Krankenhaus hätten bringen können, standen aufgrund von Reparaturbedarf oder fehlenden Benzins still. Auch im Bereich der reproduktiven Gesundheit war die Lage desolat: Auf eine Bevölkerung von 5 Millionen kam 2009 nur eine staatlich geprüfte Hebamme.

Über das vergangene Jahrzehnt konnte die Situation durch den Ausbau der fachlichen und technischen Kapazitäten von Gesundheitspersonal und Gesundheitsmanagern auf Provinz- und Distriktebene sowie auf Ebene der Gesundheitsstationen wesentlich verbessert werden. Dies auch durch die Einführung von Hygieneprotokollen und baulichen Verbesserungen sowie Rehabilitierung der in bewaffneten Auseinandersetzungen zerstörten Infrastruktur. Der Aufbau verschiedener Informationssysteme, wie des *District Health Information Systems*, hat zu einer verbesserten Daten- und Planungsgrundlage im Gesundheitssektor beigetragen und seitdem eine effizientere und datengestützte Gesundheitsplanung auf lokaler Ebene ermöglicht. Diese ging mit einer messbaren Verbesserung in der Erbringung staatlicher Dienstleistungen in den Stammesgebieten einher. Durch die Förderung von Bürgerdialogen, die partizipative Entwicklungsplanung auf Dorf- und Nachbarschaftsebene und die Einbeziehung von Gemeinden in eine Qualitätsinitiative im Gesundheitssektor, konnte die Leistungserbringung und die medizinische Infrastruktur bedarfsgerechter und bürgerorientierter gestaltet werden. Auch die Dienstleistungen für Frauen konnten durch eine massive Ausbildungsinitiative für Hebammen und die Qualifizierung von Fachpersonal in Infektionsprävention, Notfallgeburtshilfe und Neugeborenenversorgung verbessert werden. Dadurch wurde nicht zuletzt auch das Vertrauen der Bevölkerung in staatliche Institutionen und deren Akteure gestärkt.

Mit der Integration der Stammesgebiete in die Provinz Khyber Pakhtunkhwa hat die Provinzregierung mit Unterstützung des FATA-Entwicklungsprogramms ihre Bemühungen im Gesundheitssektor weiter verstärkt und durch verbesserte Regierungsführung und ein transparenteres Finanzmanagement die Qualität und den Zugang zu Gesundheitsversorgung in den Merged Areas kontinuierlich verbessert. Im Jahr 2018 hat das Health Department eine Gesundheitsstrategie für Khyber Pakhtunkhwa auf den Weg gebracht. Seitdem wacht die Behörde durch Monitoring und Fortschrittskontrollen darüber, dass Gesundheitsprogramme an den Zielen der Provinzstrategie ausgerichtet sind. Trotz mancherlei Herausforderungen und Rückschlägen, etwa durch wiederkehrende Dengue-Ausbrüche oder die COVID-19-Pandemie, sind Fortschritte zu verzeichnen. Das FATA-Entwicklungsprogramm trägt durch sein Engagement zur Erreichung von sieben Zielen für nachhaltige Entwicklung (SDGs) der Vereinten Nationen bei:

- **SDG 1 - Keine Armut** (Verwaltung der öffentlichen Finanzen).
- **SDG 3 - Gesundheit und Wohlergehen** (Gesundheitspolitik und Verwaltung des Gesundheitswesens, medizinische Dienste und medizinische Aus- und Fortbildung, Ausbildung im Bereich Bevölkerungsmedizin und Förderung reproduktiver Gesundheit, Bekämpfung von Infektionskrankheiten (Dengue, COVID-19), Infrastruktur im Bereich Basisgesundheit).
- **SDG 4 - Hochwertige Bildung** (Aus- und Fortbildung von Fach- und Führungskräften, Aufklärung und Bildung in Gesundheitsfragen sowie COVID-19-Bekämpfung).
- **SDG 5 - Geschlechtergleichheit** (Bevölkerungspolitik und -statistik).
- **SDG 6 - Sauberes Wasser und Sanitäreinrichtungen** (Grundlegende Versorgung im Bereich Sanitärversorgung).
- **SDG 9 - Industrie, Innovation und Infrastruktur** (kurzfristiger Wiederaufbau und Rehabilitierung unmittelbar nach Notsituationen).
- **SDG 16 - Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen** (Dezentralisierung und Förderung subnationaler Gebietskörperschaften, Politik und Verwaltung in Bezug auf den öffentlichen Sektor, Verwaltung der öffentlichen Finanzen, demokratische Teilhabe und Zivilgesellschaft, zivile Friedensentwicklung, Krisenprävention und Konfliktlösung).

Ein mobiles Gesundheitsteam in Manzaree, einem entlegenen Dorf im Stammesgebiet der Baizai (Mohmand Distrikt).


ULANCE
Maxil




Erregern auf der Spur: Medizinisches Personal in Gesundheitsstationen der Stammesgebiete wird in der Diagnostik von Infektionskrankheiten wie Malaria, Dengue oder Tuberkulose ausgebildet.

## Qualität im Fokus

Zur nachhaltigen Verbesserung der Gesundheitsversorgung wurde mit Unterstützung des FATA-Entwicklungsprogramms eine zentrale Einheit im Directorate of Health geschaffen, die Kompetenzentwicklungsmaßnahmen und Reformen steuern und über die Umsetzung einer langfristigen Planung im Gesundheitssektor wachen soll. Im Jahr 2010 nahm diese sogenannte *Health Reform Support Unit* ihre Arbeit auf (siehe Partnerstruktur auf Seite 235). In Konsultationen mit Managern von Gesundheitseinrichtungen und medizinischem Fachpersonal der Stammesgebiete sowie Vertretern von Dorforganisationen ermittelte die Health Reform Support Unit im Jahr 2011 grundlegende Verbesserungsbedarfe in der Gesundheitsversorgung und lancierte gemeinsam mit dem FATA-Entwicklungsprogramm eine „Qualitätsinitiative" zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit von Krankenhäusern und Gesundheitsstationen. Dazu sollten 52 gleichmäßig über die Tribal Agencies Khyber, Mohmand und Bajaur sowie die Frontier Region Peshawar verteilte Einrichtungen der medizinischen Grundversorgung zu Pilot- oder Mustereinrichtungen entwickelt werden, an welchen die Versorgung mit Fachärzten, Pflegepersonal, Ausrüstung und Medikamenten gewährleistet war. Maliks und Vertreter der Dorforganisationen wählten diese 52 Einrichtungen gemeinsam mit Fachkräften der Health Reform Support Unit aus.

Hier entstanden 52 lokale Qualitätsteams, bestehend aus je sieben Fachkräften, welche die Modernisierung ihrer Gesundheitseinrichtungen vorantrieben. Durch Trainingskurse zum Qualitätsmanagement wurden sie dazu befähigt, Pläne zur Qualitätsverbesserung und Standards für die medizinische Grundversorgung und Betriebshygiene zu entwickeln und diese auch umzusetzen. Bislang wurden 30 Pläne zur Qualitätsverbesserung mit Unterstützung des FATA-Entwicklungsprogramms erarbeitet und nach Abnahme durch das Directorate of Health umgesetzt. Die Finanzierung dieser Qualitätsinitiative ermöglichte zwischen 2011 und 2017 auch die Zusammenarbeit mit der Agence Française de Développement (AFD). So konnten an 30 Basisgesundheitsstationen und Kliniken Gebäude repariert, Kreißsäle eingerichtet, betriebliche und medizinische Ausrüstung bereitgestellt, Zufahrtsstraßen erneuert, die Entsorgung medizinischer Abfälle sichergestellt sowie eine funktionierende Stromversorgung teils über Solarmodule etabliert werden. Auch eine Versorgung mit Trinkwasser und die Abwasserentsorgung wurden sichergestellt. Überdies wurden Krankenwagen wieder fahrtauglich gemacht und Arzneiausgabestellen eingerichtet. Mit Gebermitteln, die teils in Dorfentwicklungsfonds flossen, setzten Dorforganisationen eine Reihe von Kleinstprojekten im direkten Umfeld der Gesundheitseinrichtungen um. Es entstanden Wartebereiche, Waschräume sowie separate Untersuchungsräume für Frauen. Über 700.000 Menschen profitieren heute von einer substanziell verbesserten Qualität von Gesundheitsdienstleistungen in diesen Einrichtungen und vom Wiederaufbau zerstörter medizinischer Infrastruktur in ihren Gemeinden. Bei einer Evaluierung der Qualitätsinitiative im Jahr 2016 äußerte sich die Mehrheit der befragten Patientinnen und Patienten positiv über die Initiative und berichtete von wahrnehmbaren Verbesserungen in den erbrachten Gesundheitsdienstleistungen seit Gründung der Qualitätsteams.

Mit der Health Reform Support Unit setzte sich das FATA-Entwicklungsprogramm dafür ein, Qualitätsmanagement als langfristiges Element der Gesundheitsverwaltung in den gesamten Stammesgebieten zu verankern. Dazu wurde 2012 ein Beurteilungsinstrument zur Qualität in der Gesundheitsversorgung geschaffen (FATA Secretariat 2012a) und 2016 ein Handbuch für Qualitätsteams herausgegeben (FATA Secretariat 2016a). Überdies wurden Fortbildungsmodule zum Qualitätsmanagement im Lehrplan der Provincial Health Services Academy von Khyber Pakhtunkhwa verankert (siehe auch GIZ 2018).

## Mehr Know-how für das Gesundheitspersonal

### Schulungsbedarfe ermitteln

Am Beginn der Zusammenarbeit im Gesundheitssektor stand auch die Beratung des Directorate of Health zur Personalbedarfsplanung. Dazu wurde 2009/2010 ein computergestütztes Informationssystem zum Management des Gesundheitspersonals entwickelt, welches Qualifikationen dokumentierte und aufzeigte, in welchen Regionen es an medizinischem Fach- und Verwaltungspersonal mangelte. Ebenso wurden ab 2011 Standards für die medizinische Grundversorgung

entwickelt und das Personal von Basisgesundheitsstationen in zahlreichen Fortbildungen für diese sensibilisiert (FATA Secretariat 2012b). In der Folgezeit stellte das FATA-Sekretariat zunehmend Ärzte, Medizintechniker und Pflegepersonal in Krankenhäusern und Basisgesundheitseinrichtungen der Stammesgebiete ein. Doch qualitativ gute Gesundheitsversorgung verlangt auch gut ausgebildetes Personal. Um die Mitarbeitenden der Gesundheitseinrichtungen besser zu qualifizieren, führte das FATA-Entwicklungsprogramm im März/April 2015 eine FATA-weite Erhebung zu Schulungsbedarfen bei medizinischem Personal der Stammesgebiete durch. Befragt wurden etwa die Agency Surgeons, Lady Health Visitors, die Medical Officers und Medizintechniker (GIZ & Directorate of Health Services 2015). Dabei wurde schnell klar, dass **Gesundheitsmanager** der Stammesgebiete gravierende Defizite in den Themen Gesundheitsplanung und Management hatten. 77 Prozent der Befragten gaben an, über nur geringe oder sehr geringe Kenntnisse in diesem Bereich zu verfügen. Auch bezüglich Verwaltungswissen waren die Ergebnisse der Erhebung ernüchternd. 82 Prozent der Gesundheitsmanager hatten nur geringe oder sehr geringe Kenntnisse im Personalmanagement, gleiches galt mit 81 Prozent für Monitoring und Evaluierung sowie mit jeweils 68 Prozent für Qualitätssicherung/-management und für Dokumentation und Inventarmanagement. Ebenso auf medizinischem Gebiet gab es erhebliche Defizite. 77 Prozent verfügten über nur geringe oder sehr geringe Kenntnisse bezüglich der nationalen und provinziellen Behandlungsrichtlinien. Gleiches galt mit 77 Prozent für Mangelernährung, mit 72 Prozent für das Thema Kontrolle übertragbarer Krankheiten und mit 59 Prozent für Schutzimpfungen für Kinder (GIZ & Directorate of Health Services 2015, S. 13f.).



Ein ähnliches Bild ergab sich beim **medizinischen Fachpersonal**. Zum Integrierten Management von Kinderkrankheiten (IMNCI) verfügten 76 Prozent der Fachkräfte über geringe oder sehr geringe Kompetenzen, 68 Prozent zur Neugeborenenversorgung und sicheren Mutterschaft und 84 bzw. 80 Prozent zu geburtshilflicher Notversorgung und Schwangerschaftskomplikationen. Nur unwesentlich besser war die Situation zu übertragbaren und nicht-übertragbaren Krankheiten. Ein großer Teil des Fachpersonals etwa verfügte über nur geringe oder sehr geringe Kenntnisse zur Behandlung von Hepatitis (60 Prozent) oder von Bluthochdruck und Diabetes (ebenfalls je 60 Prozent). Auch in der Behandlung akuter und chronischer Unterernährung hatten 68 Prozent nur wenig Erfahrung. Ebenso ungenügend waren die Kenntnisse bei 56 Prozent des Fachpersonals in Bezug auf Gesundheitserziehung, Ernährung, Wasser und Sanitärversorgung (GIZ & Directorate of Health Services 2015, S. 15f.).

Ergänzend zu der im Frühjahr 2015 durchgeführten Erhebung organisierte das FATA-Entwicklungsprogramm Bürgerdialoge in sechs Regionen der Stammesgebiete. Hier konnten sich Repräsentanten des Directorate of Health Services, Agency Surgeons sowie Personal lokaler Gesundheitszentren mit Vertreterinnen und Vertretern von Gemeinden sowie mit Nutzerinnen und Nutzern von Gesundheitseinrichtungen austauschen. Hierbei wurden Bedarfe und Prioritäten der Bevölkerung erörtert und dokumentiert und flossen in eine Handreichung für bürgerorientierte Dienstleistungen in Gesundheitseinrichtungen sowie ein Handbuch für lokale Qualitätsteams ein (FATA Secretariat 2016a).



Gesundheitspersonal wird in Geburtshilfe und Neugeborenenversorgung fortgebildet.



Ein Polio-Impfteam geht im Dorf Kamal Kore in Halim Zai Tehsil von Tür zu Tür. Bis heute sind Kampagnen gegen Kinderlähmung eine gefährliche Mission in den Merged Areas, denn immer wieder verüben Extremisten Attentate auf Gesundheitspersonal.



## Dr. Anisa Afridi

verantwortet das Mutter & Kind-Gesundheitsprogramm für die Merged Areas im Health Department der Provinzregierung von Khyber Pakhtunkhwa. Die täglichen Herausforderungen in Gesundheitseinrichtungen kennt sie aus eigener Erfahrung, denn bis 2007 arbeitete sie als Ärztin in einem Krankenhaus des Khyber Distrikts: „*Patienten konnten aufgrund von Defiziten im Management nicht angemessen behandelt werden. Geräte wurden nicht gewartet, Personal war ständig abwesend und die Bedingungen im Kreißsaal waren unhygienisch.*" Gefördert durch die GIZ absolvierte die Medizinerin ab 2007 ein Masterstudium in öffentlicher Gesundheit in Heidelberg. Seit ihrer Rückkehr ist Dr. Anisa Afridi im Health Department tätig und unter anderem mit der Einführung eines Gesundheitsmanagementsystems betraut. Darin wird sie vom FATA-Entwicklungsprogramm unterstützt. „*Wir dachten immer, bessere Qualität erreicht man nur mit riesigen Investitionen. Durch die Schulungen des FATA-Entwicklungsprogramms haben unsere Fachkräfte aber gelernt, dass es vor allem auf die kleinen Dinge ankommt - wie etwa auf verbesserte Arbeitsabläufe mit ganz konkreten Handlungsanleitungen oder die Einführung von Qualitätssicherungsstandards*", schildert sie. „*Unser heutiger Erfolg fußt darauf, dass wir die Verantwortung für das Gesundheitsmanagement, für Verwaltung, Planung und Beschaffung auf die lokale Ebene verlagert haben. Das hat den bürokratischen Aufwand und die Wartezeit auf Entscheidungen durch eine höhere Dienststelle stark reduziert und Prozesse beschleunigt.*"

## Ameer Shah

ist Medizintechniker und leitet die Basisgesundheitsstation in Kalakhel im Khyber Distrikt. 2020 nahm er an einer mehrtägigen Schulung des FATA-Entwicklungsprogramms an der Khyber Medical University in Peschawar zum Management von Gesundheitszentren teil. Wesentliche Inhalte der Schulung umfassten Strategien zur Einbeziehung der Bevölkerung in das Management und die Arbeitsabläufe von Gesundheitsstationen sowie in die Ausarbeitung von Plänen zur Verbesserung der lokalen Gesundheitsinfrastruktur. Darüber hinaus stand die Pflege von Inventaren, das Führen von Patientenlisten sowie das Melden von Krankheiten an das District Health Information System im Fokus. Ameer Shah hat die Anregungen der Schulung gleich in die Tat umgesetzt: „*Mich hat die Idee begeistert, mit den Menschen vor Ort zusammenzuarbeiten, um so die Gesundheitsdienste gemeinschaftlich verbessern zu können. Das Team unserer Gesundheitsstation arbeitet jetzt auch eng mit der Bevölkerung zusammen, um weitere Basisgesundheitsstationen in abgelegenen Regionen aufzubauen, in denen es bislang keine Gesundheitsversorgung gibt. Es geht zwar nur langsam voran, aber es geht vorwärts.*" Aus Sicht von Ameer Shah hat sich Dank der Schulung in der Gesundheitsversorgung in der Region Kalakhel einiges verbessert: „*Zusammen mit der Bevölkerung haben wir die dringendsten Bedarfe ermittelt. Das schafft Vertrauen bei den Menschen und wir sehen heute auf einen Blick, wo wir unsere begrenzten finanziellen Mittel am sinnvollsten einsetzen.*"



## Qualifizierung des Gesundheitspersonals

Die Ergebnisse machten klar, dass massive Anstrengungen und Investitionen nötig waren, um die Qualifikationen von Gesundheitsmanagern und medizinischem Fachpersonal in den Stammesgebieten zu verbessern. In enger Zusammenarbeit mit dem Directorate of Health wurde daher ein umfangreiches Fortbildungsprogramm entworfen, das auf die Bedarfe des Gesundheitspersonals in den Tribal Agencies und Frontier Regions zugeschnitten war. Mit der Khyber Medical University – bis heute einer der Hauptimplementierungspartner des FATA-Entwicklungsprogramms im Gesundheitsbereich – wurde dieses Schulungsprogramm ab 2015 in einer Qualifizierungsoffensive umgesetzt. Die Fortbildungen fanden an der Khyber Medical University in Peschawar sowie an unterschiedlichen Schulungsinstitutionen in den Stammesgebieten selbst statt. Erfolgreich pilotierte Aus- und Fortbildungsmaßnahmen wurden in den Standard-Lehrplänen der Provincial Health Services Academy von Khyber Pakhtunkhwa verankert und diese öffentliche Trainingsinstitution in der Durchführung von Weiterbildungsmaßnahmen beraten, Trainingsleitfäden erstellt sowie Handbücher überarbeitet. Das **Fortbildungsprogramm für medizinisches Personal** von Basisgesundheitsstationen und Krankenhäusern umfasste Themen wie Medikamenten-, Hygiene- und Notfallmanagement sowie Qualitätssicherung, Infektionsprävention, Notfallgeburtshilfe, die Neugeborenenversorgung und die Erstversorgung nach Unfällen oder Herzattacken. Neben der Kompetenzentwicklung des Fachpersonals von Gesundheitseinrichtungen wurde ein Fokus auf die Ausbildung von Hebammen gelegt. Zu Projektbeginn arbeitete nur eine zertifizierte Hebamme in den gesamten Stammesgebieten. Zum Ende der zweiten Programmphase konnte diese Zahl auf 1.300 erhöht werden, was einer Steigerung von 0,01 Hebammen auf immerhin knapp 26 pro 100.000 Einwohner entsprach.

Neben der Ausbildung von Hebammen kam auch der Förderung weiblicher Funktionsträgerinnen im Gesundheitssektor der Stammesgebieten besondere Bedeutung zu. Allerdings sind dieser Initiative aufgrund des eklatanten Mangels an weiblichem Personal enge Grenzen gesetzt. So gibt es etwa in den Merged Areas bis heute keine Frau, die die Funktion eines District Health Officers ausübt (vor dem Merger *Agency Surgeon* genannt). Auch in anderen Positionen im Gesundheitssektor der Stammesgebiete sind Frauen deutlich unterrepräsentiert, eine Feststellung die auch für die „Settled Districts“ der Provinz Khyber Pakhtunkhwa gilt. Auch hier sind Frauen bislang nicht als District Health Officer tätig. Im Bildungsbereich ist man diesbezüglich schon sehr viel weiter, so sind die Stellen von District und Deputy District Education Officers der Provinz jeweils doppelt besetzt. Während männliche Officer in den Distrikten für die Jungenbildung zuständig sind, sind weibliche Officer mit der Mädchenbildung betraut (allerdings sind nach wie vor knapp die Hälfte der für weibliche Fachkräfte geschaffenen Stellen unbesetzt). So ist es auch zu erklären, dass von 810 Fachkräften im Gesundheitssektor, welche das FATA-Entwicklungsprogramm seit dem FATA-Merger geschult hat, gerade einmal 8,1 Prozent Frauen waren. Da traditionell schon die Mädchenbildung in vielen Regionen der Stammesgebiete auf Widerstand stößt und weiterführende Schulen für Mädchen oft gänzlich fehlen, verfügen lokale Frauen meist nicht über genügend Qualifikationen, um Führungspositionen zu übernehmen. So wird es auch in den kommenden Jahren eine Herausforderung bleiben, Frauen etwa im Gesundheitssektor in Führungspositionen zu berufen. Zwar gäbe es gut qualifizierte Kandidatinnen von außerhalb, doch können sich unverheiratete Frauen ohne familiären Anhang aufgrund gesellschaftlicher Konventionen nur schwerlich in den Merged Areas niederlassen. Verheiratete Frauen müssten mitsamt Ehemann und ggf. auch Kindern in diese nach wie vor unsichere Region übersiedeln, in der es weder ausreichend berufliche Perspektiven noch gute schulische Angebote für die begleitenden Familienmitglieder gibt.

Das **Fortbildungsprogramm für Managementpersonal** im Gesundheitssektor beinhaltet Organisationsberatung, bedarfsgerechte Gesundheitsplanung, Finanzplanung zur Verbesserung der Ressourcenallokation, Lieferkettenmanagement, Personalmanagement, Berichterstattung, Projektdesign und -management und die Verwaltung und Instandhaltung von Einrichtungen der medizinischen Grundversorgung. Neben den Führungskräfteschulungen fanden Fortbildungen zum Datenmanagement für medizinisches Personal statt. 52 Leiterinnen und Leiter von Gesundheitseinrichtungen nahmen an einer Ausbildung zum Auditor bzw. Auditorin für Qualitätsmanagementsysteme sowie an Kursen zu Präsentationstechniken, Monitoring und Evaluierung teil.

## Muhammad Tayyab

ist Medizintechniker und leitet die Basisgesundheitsstation Gardai im Bajaur Distrikt. 2015 und 2016 nahm er an Schulungen des FATA-Entwicklungsprogramms zum Management und dem Betrieb von Gesundheitszentren teil. Die Fortbildungen umfassten auch Diagnostik und Medikamentenmanagement sowie die Arzt-Patienten-Beziehung und Kommunikation. Die Arbeit in der Gesundheitsstation hat sich in Folge der Schulung deutlich verändert: *„Wenn früher Patienten zu uns kamen, die eine medizinische Versorgung benötigten, konnten wir ihnen nur Medikamente geben. Heute sprechen wir mit ihnen auch über Präventionsmaßnahmen und erläutern, wie sie bestimmte Krankheiten selbst erkennen und frühzeitig behandeln können. So wird ein Klinikaufenthalt bestenfalls gar nicht erst nötig“*, berichtet Mohammad Tayyab. Der engagierte Mann ist Angehöriger des Stammes der Uthman Khel und lebt selbst im tribalen Umfeld. Seiner Ansicht nach ist dies ein Vorteil: *„Da ich Teil der Gemeinschaft bin, ist es für mich leichter, Gesundheitsbotschaften an die Stammesbevölkerung weiterzugeben. So erreiche ich auch Frauen und kann diese etwa über Familienplanung aufklären.“* Aus Sicht des Medizintechnikers hat sich dank der Schulungen vieles zum Besseren gewandt: *„Durch diese Fortbildungen verfügen wir heute über praktische Fähigkeiten, um Budgets effizienter zu nutzen und um effektiver mit Gemeindevertretern zu kommunizieren. So können wir unsere kommunalen Gesundheitseinrichtungen und deren Dienstleistungen gemeinsam weiter verbessern.“*





## Muhammad Niaz

koordiniert das Gesundheitsinformationssystem der Stammesdistrikte im Health Department der Provinzregierung und ist Chefplaner in Gesundheitsfragen. Er ist mit der Berichterstattung zum Gesundheitsinformationssystem für die einzelnen Distrikte betraut und für die Modernisierung von Gesundheitseinrichtungen zuständig, er stellt medizinisches Personal ein und zeichnet verantwortlich für die Beschaffung von Krankenwagen und medizinischer Ausrüstung. Zusammen mit dem FATA-Entwicklungsprogramm hat Muhammad Niaz ab 2013 das Distrikt-Gesundheitsinformationssystem aufgebaut. Er blickt zurück: *„Zu Beginn haben wir gemeinsam über die Art der Daten diskutiert, die es zu erheben gilt, um relevante Aussagen über die Gesundheitssituation treffen zu können. Dann nahmen wir alle an Schulungen zur Erfassung, Verarbeitung und der Qualität von Daten teil und schufen ein erfolgreiches Informationsmanagementsystem.“* In den Gesundheitseinrichtungen der Stammesgebiete lernte das Personal, alle Daten zu Untersuchungen und Behandlung von Patienten zu protokollieren und in das Gesundheitsinformationssystem einzuspeisen. *„In unserer Provinz, genauso wie auch im Rest des Landes, helfen diese Daten bei der Leistungsverbesserung der Gesundheitssysteme und deren Management auf Bezirksebene. Auch sind sie wichtig für das Monitoring von Krankheiten und deren Bekämpfung“*, erklärt Muhammad Niaz. *„Ich bin stolz, dass es uns gelungen ist, das System auch in den Merged Areas einzuführen – trotz der oft widrigen Bedingungen.“*

So konnten in der dritten Phase des FATA-Entwicklungsprogramms insgesamt 1.649 Fachkräfte des Gesundheitssektors der Stammesgebiete geschult werden (rund 16,1 Prozent des in diesem Sektor beschäftigten Personals, darunter 306 Frauen) (GoKP 2020d, S. 40). Die Fach- und Führungskräfte des Health Departments auf Provinz- und Distriktebene wie auch die nachgeordneten Institutionen nutzen das hier erlernte Wissen in ihrer täglichen Arbeit und stärken dadurch die Leistungsfähigkeit des Gesundheitssystems. Von den in Folge von Fortbildungen verbesserten Dienstleistungen und optimierten Arbeitsabläufen an 383 Gesundheitsstationen profitierten über 847.000 Menschen.

## Eine solide Planungsgrundlage schaffen

Als Planungsgrundlage für die Gesundheitsversorgung diente dem FATA Sekretariat seit 2011 das **District Health Information System** (DHIS). Diese Datenbank enthält Informationen über Ressourcen und Betriebsmittel im Gesundheitssektor und die Bereitstellung und Erbringung von Dienstleistungen in allen Gesundheitseinrichtungen, etwa zu Ausstattung, Personal, Patientenaufkommen und Krankheitsfällen. Entstanden war sie aus dem zentralisierten Health Management Information System (HMIS), welches die pakistanische Zentralregierung zur Erfassung, Berichterstattung sowie zum Monitoring von Gesundheitseinrichtungen der Grundversorgung mit Schwerpunkt auf Mutter & Kind-Gesundheit im Jahr 1992 eingeführt hatte. Mit dem von Staatspräsident Pervez Musharraf im Jahr 2001 verkündeten „*Devolution of Power Plan*“ und der im selben Jahr erlassenen *Local Governance Ordinance*, welche eine Übertragung von Verantwortung auf die Provinzen und Distrikte und eine Stärkung lokaler Verwaltungen vorsah, wurde es nötig, das zentralisierte Gesundheitsinformationssystem an die sich verändernden politischen und verwaltungstechnischen Rahmenbedingungen anzupassen. Auf Basis einer mit Unterstützung der Japan International Cooperation Agency (JICA) zwischen 2004 und 2007 durchgeführten Studie zur möglichen Verbesserung des nationalen HMIS wurde ab 2009 ein Gesundheitsinformationssystem auf Distriktebene entwickelt, das DHIS. Dieses hat im Wesentlichen bis heute Bestand.

Ziel des DHIS ist es, neben der Sammlung von hochwertigen und relevanten Daten, die Leistungsfähigkeit von Gesundheitseinrichtungen in den Distrikten zu ermitteln und basierend darauf, Defizite in der Gesundheitsversorgung zu beheben. Gleichzeitig sollen Krankheitstrends ermittelt werden, um etwa der Ausbreitung bestimmter Infektionskrankheiten frühzeitig entgegentreten zu können (Daten zu den zehn häufigsten Krankheiten werden regelmäßig ermittelt und Operationen sowie Todeszahlen registriert). Ein spezieller Fokus wird auf die Ermittlung von Daten zur Gesundheit von Müttern, Neugeborenen und Kindern (MNCH), zu Schwangerschaftsvorsorgeuntersuchungen, zur Verwendung von Verhütungsmitteln und zu Familienplanungsdiensten gelegt. Die im DHIS gesammelten Daten sollen darüber hinaus Gesundheitsmanagern in den Distrikten und einzelnen Gesundheitseinrichtungen bei der Planung, Zielerreichung sowie bei der Ressourcenverteilung unterstützen. Überdies dienen die erhobenen Daten zur Förderung evidenzbasierter Forschung und zur Entwicklung von Richtlinien im Gesundheitssektor sowie der Planung, dem Monitoring und der Evaluierung von Gesundheitsprogrammen. Diese Daten werden in den 1.108 Gesundheitseinrichtungen der Stammesgebiete (Stand 2019) in jeweils 17 verschiedenen händisch auszufüllenden Formularen gesammelt und so Krankheitsdaten und täglich erbrachte Dienstleistungen systematisch erfasst.

Am Ende eines jeden Monats werden die Registerdaten in Form eines papierbasierten Berichts zusammengestellt, der zu Anfang des Folgemonats an die jeweilig zuständigen District Health Offices übermittelt wird. Hier werden die Daten innerhalb einer Woche in das online-basierte District Health Information System eingespeist und sind dann für Gesundheitsmanager von der Distrikt- bis zur nationalen Ebene abrufbar. Für die Sektorplanung können so datenbasierte Entscheidungen getroffen werden. Jährlich fließen die Daten in den öffentlich zugänglichen *Annual DHIS Report* ein, der von der *DHIS Cell for the Newly Merged Districts* auch nach dem FATA-Merger noch gesondert für diese Region herausgegeben wird. Der letzte zugängliche Bericht ist der des Jahres 2020 (Stand Juni 2022) (GoKP 2021d). Er erfasst 4,24 Millionen Krankheitsfälle in den Merged Areas. Davon stehen akute Infektionen der oberen Atemwege mit 15,4 Prozent aller behandelten Erkrankungen an erster Stelle – wenig verwunderlich im ersten Jahr der COVID-19 Pandemie – gefolgt von Durchfallerkrankungen (9,3 Prozent) und Fieber unbekannter Ursache (4,7 Prozent) (GoKP 2021d, S. 8).

Ab dem Jahr 2011 unterstützte das FATA-Entwicklungsprogramm das FATA-Sekretariat bei der Einführung des District Health Information Systems in den Tribal Agencies und Frontier Regions. Zusammen mit dem Directorate of Health wurde in den Folgejahren kontinuierlich an einer Verbesserung der Datenqualität gearbeitet. 2013 führte das FATA-Entwicklungsprogramm eine Erhebung zum DHIS durch und entwickelte basierend auf den Ergebnissen und den dokumentierten Defiziten in der Folge einen Qualitätssicherungsplan (GIZ 2015a). Dazu gehörte auch ein in Feldstudien entwickelter und erprobter Leitfaden zur Qualitätssicherung bei der Datenerhebung durch Personal von Gesundheitseinrichtungen und die Datenverarbeitung und -nutzung durch Mitarbeitende des Directorate of Health (FATA Secretariat 2015b). Darüber hinaus wurden zahlreiche Übungsmaterialien zur Datenerhebung entwickelt (z.B. GIZ 2015b). 136 Fachkräfte des Gesundheitswesens nahmen in der dritten Phase des FATA-Entwicklungsprogramms an Schulungen zu Datenerhebung und -verarbeitung teil. Weitere 52 Führungskräfte des Gesundheitssektors wurden in der Analyse, Nutzung und Kommunikation von Daten geschult. Um die erhobenen Gesundheitsdaten systematisch erfassen, verwalten und nutzen zu können, wurde zunächst das Directorate of Health des FATA Sekretariats und nach dem FATA-Merger auch das Health Department der Provinz Khyber Pakhtunkhwa mit seiner Health Sector Reforms Unit mit IT-Equipment ausgestattet.

Mit der Einführung von „DHIS2", einer webbasierten Open-Source-Softwareplattform, die seit 2017 pilotweise in Pakistan getestet wurde, begann ab 2020 auch die Unterstützung des FATA-Entwicklungsprogramms zur Umstellung der Datenerfassung von DHIS auf DHIS2 und die Integration von Gesundheitsdaten der Stammesgebiete in die Datenbank des Health Departments von Khyber Pakhtunkhwa. Die von der Universität Oslo koordinierte Plattform wird weltweit mittlerweile von 73 nationalen Gesundheitsministerien zur Datenerfassung, -verwaltung und -analyse genutzt, um Fortschritte in der Umsetzung von Entwicklungsplänen zu überwachen. Auf online-basierten Dashboards können Nutzerinnen und Nutzer schnell Zugriff auf Berichte, Karten oder Daten erhalten, etwa zu Morbidität und Sterblichkeit, Gesundheitsdienstleistungen für Mutter und Kind, Nutzung von Gesundheitseinrichtungen, Leistungserbringung, Arbeitsbelastung des Personals, Verfügbarkeit essenzieller Medikamente oder Finanzdienstleistungen im Gesundheitssektor. Die Datenerhebung erfolgt noch immer unter Verwendung eines papierbasierten Systems auf Ebene der einzelnen Gesundheitseinrichtungen. Diese Daten werden sodann von der Distrikt- bis zur Provinzebene aggregiert und schließlich digitalisiert (https://dhis2.org).

Eine Reihe von Entwicklungsländern im südlichen Afrika hat das DHIS2 schon sehr früh erfolgreich erprobt. Zu diesen zählt etwa Malawi, wo bereits 2010 ein Pilotprojekt startete und das DHIS2-System im Jahr 2012 schließlich landesweit eingeführt wurde. Um in den Stammesgebieten ein effizientes Gesundheitsinformationssystem zu schaffen und von Erfahrungen anderer Länder mit der Einführung von DHIS2 zu profitieren, förderte das FATA-Entwicklungsprogramm schon früh den Austausch zwischen Gesundheitsmanagern und Datenanalysten aus Pakistan und Malawi. Es galt unter anderem zu verstehen, wie Rohdaten von Gesundheitseinrichtungen in aussagekräftige Informationen umgewandelt werden können, damit Gesundheitspolitiker in die Lage versetzt werden, rechtzeitig informierte Entscheidungen zu treffen und die Planung im Gesundheitssektor ggf. rasch an sich verändernde Rahmenbedingungen anpassen zu können. Im Dezember 2017 besuchten vier Fachkräfte des Directorate of Health im Rahmen einer vom FATA-Entwicklungsprogramm organisierten Studienreise das südafrikanische Land und zeigten sich tief beeindruckt. Muhammad Mateen Khan, Datenanalyst im FATA-Sekretariat sagte in einem Interview: „*Ich hätte nie erwartet, dass ein unterentwickeltes, verarmtes Land mit begrenzten Ressourcen moderne IT-Methoden zur Bereitstellung von Gesundheitsdiensten für seine Bürger so effizient einsetzen kann – und dies trotz weit verbreiteter Stromausfälle und Spannungsschwankungen*." Auch dies ist eine Lernerfahrung für die Fachleute aus den pakistanischen Stammesgebieten: In Malawi ist die Nutzung von Informationstechnologie in Gesundheitseinrichtungen dank improvisierter IT-Netzwerke weit fortgeschritten. Selbst viele kleine Gesundheitszentren nutzen bereits elektronische Patientenakten. Trotz einer unzuverlässigen öffentlichen Elektrizitätsversorgung gelingt es malawischen Gesundheitsmanagern dank lokaler,




Gesundheitsmanager aus Khyber Pakhtunkhwa und den Stammesgebieten lernen von Kolleginnen und Kollegen in Malawi, wo das neue District Health Information System schon früh und erfolgreich eingeführt wurde.

teils solarbetriebener Stromnetze, eine nachhaltige Strom- und Internetversorgung in Gesundheitsbehörden und Gesundheitseinrichtungen zu gewährleisten – Zukunftsmusik in den pakistanischen Stammesgebieten (GIZ 2017b).

Für die Umstellung auf DHIS2 und Überführung der Gesundheitsdaten der Stammesgebiete in ein gemeinsames Informationssystem der Provinz Khyber Pakhtunkhwa hat das FATA-Entwicklungsprogramm in den vergangenen Jahren IT-Hardware bereitgestellt. Überdies wurden zahlreiche Fortbildungen für IT-Fachleute und Datenanalysten zur Nutzung der DHIS2-Software und zur Datenerfassung bzw. -analyse durchgeführt. Zusammen mit Gesundheitsplanern der Provinz wurden die Indikatoren für die Datensammlung und Berichterstattung an die Anforderungen des neuen Gesundheitsinformationssystems angepasst und die Qualität erhobener Daten weiter verbessert. Die COVID-19-Pandemie mit ihren Lockdowns und Abstandsgeboten hat in den vergangenen beiden Jahren leider zu Verzögerungen in den DHIS2-relevanten Schulungen geführt. So ist die Qualifizierung von Gesundheitsmanagern, Analysten und Informatikern wie auch die Datenmigration von DHIS auf DIHS2 derzeit weiterhin in vollem Gange.

### Integration der Stammesgebiete in das Gesundheitssystem Khyber Pakhtunkhwas

Nach der Integration der Stammesgebiete in die Provinz Khyber Pakhtunkhwa im Jahr 2018 wurde das Directorate of Health des ehemaligen FATA-Sekretariats zunächst als Unterabteilung in das Health Department der Provinzverwaltung eingegliedert und sein Direktor dem Secretary of Health von Khyber Pakhtunkhwa unterstellt. Die mit Unterstützung des FATA-Entwicklungsprogramms aufgebaute *Health Reform Support Unit* (nun *Health Sector Reforms Unit*) und die lokalen Qualitätsteams in Krankenhäusern und Gesundheitsstationen gingen in die neuen Strukturen über und haben bis heute Bestand. Im November 2018, einige Monate nach dem FATA-Merger, wurde vom Health Department von Khyber Pakhtunkhwa mit Unterstützung des FATA-Entwicklungsprogramms ein konsultativer Prozess mit Gesundheitsmanagern aus den Settled Districts und den neu eingegliederten Tribal Agencies und Frontier Regions angestoßen. Eine Gesundheitsstrategie für die Provinz (***Health Policy of Khyber Pakhtunkhwa***) war das Ziel. Wichtig war es den Akteuren der Stammesgebiete dabei, dass die von ihnen identifizierten Entwicklungsprioritäten in die neue Strategie mit einflossen. Gemeinsam einigte man sich auf einen Aktionsplan mit folgenden Maßnahmen (GoKP 2018, S. 14f.):

- Verbesserter Zugang zu grundlegenden Gesundheitsdiensten, insbesondere für Arme und Schwache;
- Sicherstellung einer messbaren Verringerung der Krankheitslast, insbesondere bei gefährdeten Bevölkerungsgruppen;
- Verbessertes Personalmanagement;
- Verbesserte Steuerungs-, Regulierungs- und Rechenschaftspflicht;
- Verbesserte Gesundheitsfinanzierung zur effizienten Leistungserbringung und zur Absicherung der Bevölkerung vor finanziellen Risiken.

Mit der Umsetzung der neuen Gesundheitsstrategie und der vereinbarten Reformschritte wurde die Health Sector Reforms Unit betraut. Sie wurde in dieser Funktion direkt dem Gesundheitsminister der Provinz unterstellt (GoKP 2018, S. 20f.). Dem Health Department oblag die Aufsicht, das Monitoring und die Evaluierung. Diesem zur Seite gestellt wurde ein Steuerungsgremium unter Vorsitz des Gesundheitsministers. Weitere Mitglieder waren der Additional Chief Secretary for Development, der Director of Health Services, der Secretary of Health sowie eine Reihe von Secretaries relevanter Abteilungen der Provinzverwaltung. Mit technischer Unterstützung des FATA-Entwicklungsprogramms wurde im Folgejahr ein strategischer Plan zur Umsetzung der Gesundheitsstrategie entwickelt. Dieser sieht auch vor, das System zur Erbringung von Gesundheitsdiensten in den Merged Areas zu überprüfen und Pläne zu dessen Harmonisierung mit dem im Rest von Khyber Pakhtunkhwa praktizierten System zu erarbeiten (*Health Sector Strategic Plan 2019-2025*, GoKP 2019b, S. 7f.).

Die *Health Policy* identifiziert auch die Herausforderungen im Gesundheitssektor von Khyber Pakhtunkhwa. Diese reichen von

## Fayyaz Ali Khan

studierte Public Policy und Management in Adelaide (Australien). Seit 2013 ist er für die GIZ in Peschawar tätig und leitet die Komponente „*Bildung und Gesundheit*" des FATA-Entwicklungsprogramms. Mit seinem Team unterstützt er die Provinzregierung von Khyber Pakhtunkhwa dabei, staatliche Dienstleistungen in den Stammesgebieten qualitativ zu verbessern und das Gesundheits- und Bildungssystem der marginalisierten Region in jenes der Provinz Khyber Pakhtunkhwa zu integrieren. „*Der überarbeitete Plan für die Gesundheitsstrategie der Provinz berücksichtigt inzwischen auch die Herausforderungen der Merged Areas*", freut sich Fayyaz Ali Khan. In ihrer Tribal Decade Strategy beschreibt die Provinzregierung die Entwicklungsbedarfe der Stammesgebiete für die kommenden Jahre. Fayyaz Ali Khan und sein Team unterstützen deren Umsetzung. „*Mit unserer Arbeit stellen wir sicher, dass die Planungen für den Gesundheitssektor der Merged Areas alle Bereiche des Gesundheitssystems umfassen. Dazu gehört zum Beispiel auch der bessere Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen für Frauen, für bedürftige Menschen und für vulnerable Gruppen. Aber auch die solide Finanzierung des Systems und eine finanzielle Risikoabsicherung der Bevölkerung sind wichtig*", betont Fayyaz Ali Khan, „*denn nur so kann die Gesundheitsversorgung in dieser Region und die Qualität der Dienstleistungen langfristig an die anderen Distrikte von Khyber Pakhtunkhwa angeglichen werden*".





## Dr. Hassan Mehmood Khan

studierte Medizin und Chirurgie in Abbottabad sowie Gesundheitspolitik und Gesundheitsmanagement in Karatschi. Seit 2012 ist er im FATA-Entwicklungsprogramm tätig und unterstützt die Provinzregierung von Khyber Pakhtunkhwa dabei, das öffentliche Gesundheitssystem in den Stammesgebieten zu stärken, ein Informationssystem zu Gesundheit auf Distriktebene einzurichten, Dienstleistungen zu verbessern und Personal zu qualifizieren. Die Herausforderungen im Sektor sind immens, vor allem da es in öffentlichen Gesundheitseinrichtungen der Merged Areas nach wie vor an Ärzten und Pflegepersonal mangelt. COVID-19 hat diese Situation weiter verschärft. Dr. Hassan Khan berät das Gesundheitsministerium der Provinz bei der Bekämpfung der Pandemie. Dazu führt er Fortbildungsmaßnahmen zur Prävention für Personal im Gesundheitssektor durch. Für staatliche Forschungseinrichtungen und Labore beschaffte er während der ersten Wellen der Pandemie erfolgreich PCR-Testgeräte und Testkits, als diese weltweit Mangelware waren. „*Diese Ausrüstung wird in den Stammesgebieten dringend benötigt. Nur wenn wir die dort lebenden Menschen testen können, ist es möglich, einen Überblick über das Infektionsgeschehen zu gewinnen und entsprechende Vorkehrungen zu treffen*", erklärt Dr. Hassan Khan. Um das Personal in Gesundheitseinrichtungen besser vor einer Ansteckung zu schützen, beschafft er darüber hinaus auch Schutzausrüstung für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Krankenstationen und Krankenhäusern in den Merged Areas.

Defiziten in der Rechenschaftslegung und dem Mangel an finanziellen Mitteln, über fehlendes und ungenügend qualifiziertes Personal, bis hin zu hohem Bevölkerungswachstum, wenig verbreitetem Gebrauch von Verhütungsmitteln und dem Klimawandel (GoKP 2018, S. 22f.). Prominent benennt die Health Policy die Stammesgebiete unter der Überschrift *„Sicherheitsprobleme, Gewalt und Katastrophen*“ (GoKP 2018, S. 25f.): *„Khyber Pakhtunkhwa hat eine lange und durchlässige Grenze zu Afghanistan, welches eine lange Phase der Unruhe durchlebt. Aufgrund der anhaltenden Aufstände im benachbarten Afghanistan und des anhaltenden Krieges gegen den Terror in den ehemaligen Stammesgebieten unter Bundesverwaltung, die jetzt Teil von Khyber Pakhtunkhwa geworden sind, sind die Auswirkungen auf alle Sektoren, insbesondere den Gesundheitssektor, immens. Eine der größten Herausforderungen ist die politische Gewalt. Khyber Pakhtunkhwa und FATA haben die meisten Todesfälle aufgrund von Gewalt, hauptsächlich aufgrund der Folgen des Krieges gegen den Terrorismus und von Aufständen. Die durch diese widrige Situation entstandene allgemeine Unsicherheit hat die wirtschaftliche Aktivität in Khyber Pakhtunkhwa geschwächt. Das Zusammenspiel zwischen Naturkatastrophen und den Erschütterungen durch Konflikte kann schwerwiegendere Folgen haben, als wenn diese Erschütterungen unabhängig voneinander auftreten. Die häufigen und anhaltenden Notlagen und Krisen, mit welchen die Provinz konfrontiert ist, haben die Gesundheitsversorgung stark beeinträchtigt. Angehörige militanter Gruppen griffen Einrichtungen an und verübten Vandalismus (Diebstahl teurer Ausrüstung), Morde und Entführungen von Gesundheitspersonal. Die Bereitstellung von Gesundheitsdiensten wurde auch durch den Mangel an qualifiziertem Personal, unbesetzte Stellen und hohe Fehlzeiten behindert.*“

Zur Harmonisierung des Gesundheitssektors der Merged Areas mit dem der „Settled Districts“ von Khyber Pakhtunkhwa und zur stärkeren Ausrichtung der Entwicklungsarbeit an den Zielen der neuen Gesundheitsstrategie, hat die Provinzverwaltung mit Unterstützung des FATA-Entwicklungsprogramms zwischen November 2021 und Juli 2022 eine Reihe von Tagungen mit den wichtigsten Akteuren des Gesundheitssektors in Peschawar und Islamabad durchgeführt. Vertreten waren neben dem Health Secretariat und dem Directorate General of Health Services auch die Health Sector Reforms Unit sowie die District Health Officer, Gesundheitsinspektoren und Leiter von Gesundheitsprogrammen in den Merged Areas. Die Provincial Health Services Academy of Khyber Pakhtunkhwa und die Khyber Medical University nahmen in beratender Funktion teil (siehe etwa GIZ 2022e). Die Konsultationsrunden wurden auch genutzt, um zu analysieren, ob die Mittelnutzung im Gesundheitssektor im vergangenen und aktuellen Haushaltsjahr mit den fünf im Aktionsplan der Gesundheitsstrategie beschlossenen Maßnahmen (siehe oben) in Einklang steht. Die kritische Überprüfung ergab, dass hier nach wie vor große Herausforderungen bestehen und etwa im Haushaltsjahr 2021/2022 bislang nur 21 Prozent der Mittelzuweisungen im *Annual Development Plan* der Provinz (nur 30 von 142 Programmen) einen Bezug zur Health Policy aufweisen und hier dementsprechend dringender Handlungsbedarf besteht. Für das zur Integration der Merged Areas aufgelegte *Accelerated Implementation Programme* sah die Lage mit einer Übereinstimmung von immerhin rund 80 Prozent besser aus (17 von 21 Programmen). 24 Prozent der im Annual Development Plan umgesetzten Mittel wurden speziell für die Bedarfe von Frauen aufgewendet, der Rest floss in allgemeine Gesundheitsprojekte. Im Accelerated Implementation Programme wurden 34 Prozent des zur Verfügung stehenden Budgets für die Gesundheitsbedarfe von Frauen verausgabt (angestrebtes Ziel für beide ist 50 Prozent). Als Hauptherausforderung bei der Umsetzung der Gesundheitsstrategie wurde der Mangel an Fachpersonal identifiziert. Zu großen Verzögerungen bei geplanten Aktivitäten – so die einhellige Meinung – habe die extreme Belastung des medizinischen Personals durch Dengue-Ausbrüche sowie Polio- und COVID-19-Impfkampagnen während des Jahres 2021 geführt (GIZ 2021d).

Auch nach der Integration der Stammesgebiete in die Provinz Khyber Pakhtunkhwa laufen die **Fortbildungen unter Federführung des Health Departments** kontinuierlich weiter. Um Schulungsbedarfe nach dem FATA-Merger auf die neuen Verwaltungsstrukturen zuzuschneiden, wurde Mitte 2018 eine zweite Analyse zu Qualifizierungsbedarfen im Gesundheitssektor durchgeführt (GIZ 2019a) und erneut Dialogrunden zu lokalen Bedarfen und Prioritäten mit Gemeinden gefördert (GIZ 2019b). Dabei kristallisierten sich 30 Schulungsinhalte als prioritär heraus, die sich sowohl an Führungskräfte im Health Department,

an Manager in den Distrikten, medizinische Fachkräfte wie auch Verwaltungspersonal in Kliniken und Gesundheitsstationen richten. Die seit dem FATA-Merger durchgeführten Fortbildungen für 810 Fachkräfte (744 Männer/66 Frauen) lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

- Management von Einrichtungen der primären Gesundheitsversorgung (395/32),
- Distriktgesundheitsplanung, Management und Budgetierung (16/3),
- Veränderungsmanagement (15/9),
- Lieferkettenmanagement (9/2),
- Rollen und Verantwortlichkeiten der Verwaltungsausschüsse für die medizinische Grundversorgung und die Krankenhausverwaltung (194/16),
- Gleichstellung der Geschlechter in der Planung im Gesundheitssektor (17/0),
- Akkurate und fristgerechte Berichterstattung zum District Health Information System (40/3),
- Projektentwicklung im Gesundheitssektor (44/0),
- Planungs-, Budgetierungs- und Kontrollrichtlinien in Notsituationen wie der COVID-19-Pandemie (14/1).

Kurzzeittrainings, Studienreisen und die Teilnahme an internationalen Konferenzen in Europa, den USA und Malaysia wurden für leitendes Personal von Gesundheitseinrichtungen in allen drei Phasen des FATA-Entwicklungsprogramms ermöglicht. Insgesamt konnten so 36 Gesundheitsmanagerinnen und -manager von einem regionalen und internationalen Austausch profitieren. Die Themen umfassten Gesundheitspolitik, Finanzplanung im Gesundheitssektor sowie Qualität und Sicherheit bei der Erbringung von medizinischen Dienstleistungen. Eine der Studienreisen im Jahr 2018 führte auch in die pakistanische Provinz Punjab mit ihrem straff organisierten Gesundheitssystem. Dort erhielten die Teilnehmenden einen Überblick über Struktur und Funktion des Gesundheitswesens, über Fortbildungsstrategien, die Umsetzung von Gesundheitsstandards und Beschwerdemechanismen. Ebenso wurde ihnen ein Einblick in das Management und die Nutzung des District Health Information Systems ermöglicht, welches auch in den Stammesgebieten Anwendung findet (siehe oben). Im April 2019 hatten Fachkräfte des Health Departments während einer Studienreise nach Nepal die Möglichkeit, sich dort von den Vorteilen einer professionellen Digitalisierung des Gesundheitswesens zu überzeugen.

### COVID-19: Das Risiko einer Ausbreitung senken

Die COVID-19-Pandemie hat auch vor Pakistan nicht Halt gemacht. Am 16. März 2020 verzeichnete die Provinz Khyber Pakhtunkhwa den ersten Fall einer Corona-Infektion und kurz darauf auch erste Todesfälle. Als Reaktion auf die Ausbreitung des Virus in anderen Ländern hatte die Provinzregierung bereits am 3. Februar 2020 den Notstand ausgerufen – damals eine durchaus umstrittene Maßnahme. Als die Weltgesundheitsorganisation COVID-19 am 11. März 2020 zur Pandemie erklärte, zögerte die Regierung von Khyber Pakhtunkhwa nicht lange und schloss präventiv die Schulen und verbot öffentliche Versammlungen. Dennoch verzeichnete die Provinz Anfang Mai 2020 die höchste Sterberate von Corona-Infizierten in ganz Pakistan und registrierte im Juli 2020 die landesweit höchste Zahl von infizierten Beschäftigten im Gesundheitswesen. Eine der dringlichsten Herausforderungen zu Beginn der Pandemie war es, die COVID-19-Testkapazitäten zu erhöhen, notwendige persönliche Schutzausrüstung für das Gesundheitspersonal bereitzustellen, die Zahl der Beatmungsgeräte in den Provinzkrankenhäusern zu erhöhen und die Bevölkerung über Präventionsmaßnahmen aufzuklären.

Das FATA-Entwicklungsprogramm, dessen Personal durch seine Tätigkeit in Brennpunktsektoren wie der Gesundheitsversorgung und der Grundbildung auch in hohem Maße von COVID-19-Infektionen betroffen war, reagierte auf die Pandemie mit einer Anpassung seiner zusammen mit der Khyber Medical University und der Local Governance School durchgeführten Schulungen für Gesundheits- und Behördenpersonal. Anstatt Fachkräfte aus dem Gesundheitssektor wie vorgesehen zu Planung, Budgetierung und der Verwaltung von Gesundheitseinrichtungen fortzubilden, wurden die Lehrmodule mit Hilfe pakistanischer Virologen rasch auf Pandemie-Management und Infektionsprävention umgeschrieben. 73 Leiterinnen und Leiter von Basisgesundheitsstationen in den Merged Areas wie auch alle District Health Officer der Stammesdistrikte wurden so im Jahr 2020 zum Umgang mit COVID-19 geschult.



صحت انصاف کارڈ
صحت انصاف کے ساتھ
Badshah
2500 1957 2014
01/2022

Um auch in der staatlichen Verwaltung der Provinz Khyber Pakhtunkhwa das Bewusstsein für COVID-19 und präventive Maßnahmen zu stärken, erstellte das FATA-Entwicklungsprogramm zusammen mit lokalen Gesundheitsexperten eine Handreichung und ein Trainingsprogramm für Beamte der Lokalverwaltungen. An der Peschawar basierten Kaderschmiede für Verwaltungspersonal, der Local Governance School, durchliefen Mitte 2020 Beamte aus allen Tehsils der Merged Areas sowie sämtliche Verwaltungsleiter der Tehsils der Settled Districts (insgesamt 122) das „*Training Module on COVID-19 and its Prevention for Tehsil Municipal Officers*". In den Schulungen, an welchen auch eine Reihe lokaler Journalistinnen und Journalisten wie auch Beamte des Local Government Departments teilnahmen, setzten sich die Teilnehmenden mit Themen wie dem Pandemiemanagement in Krisenregionen, der Infektionsprävention in Behörden, in öffentlichen Verkehrsmitteln und auf Märkten auseinander und übten sich im Verhängen von Lockdowns und deren Kontrolle (GIZ 2020a). Ein wichtiges Element der Fortbildungen war auch die Aufrechterhaltung und sichere Bereitstellung von Basisdienstleistungen für die Bevölkerung in einer Region, in welcher der Staat mit bürgernahen Diensten ohnehin erst wenig präsent ist. Besonders die Wasserversorgung, Müllentsorgung sowie die Basisgesundheitsversorgung galt es „pandemieresistent" zu machen. Dazu tauschten sich die Beamten gemeinsam mit Gesundheitsexperten über Probleme und Herausforderungen aus und entwickelten gemeinsam Pandemie-Fahrpläne für die einzelnen Tehsils.



Auch die Provinzregierung wurde mit Analysen zu Auswirkungen der Pandemie auf verschiedene Wirtschaftssektoren von Khyber Pakhtunkhwa unterstützt, welche in die vom Planning and Development Department erstellte „Bewältigungsstrategie" einflossen, die „*Coping Strategy – Mitigating Adverse Impact of Covid 19 on the Economy & Job Market in Khyber Pakhtunkhwa*" (GoKP 2020c).

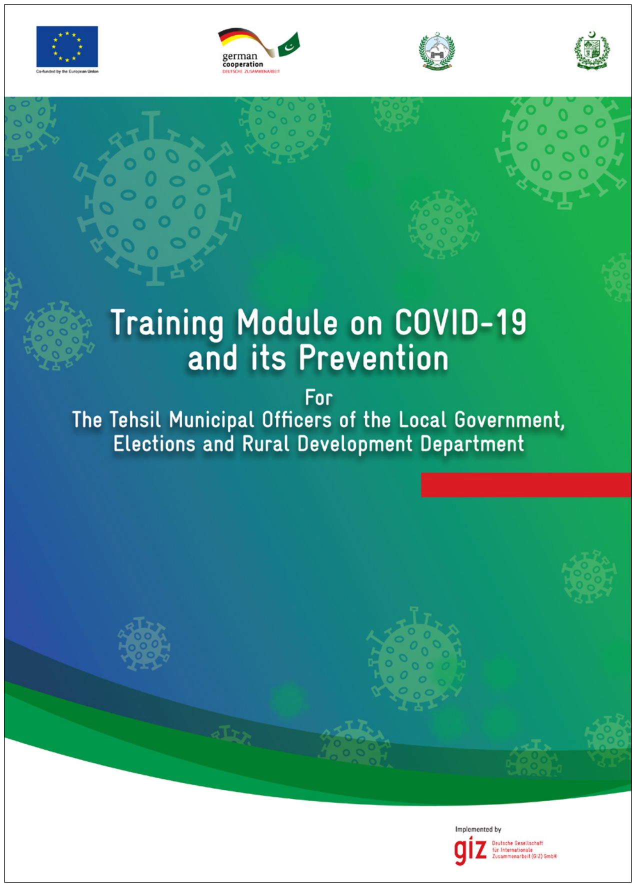
Im Verbund mit der Khyber Medical University beschaffte das FATA-Entwicklungsprogramm auf einem aufgeheizten und beinahe leergefegten Weltmarkt für Medizinbedarf im Herbst 2020 fünf PCR-Testgeräte sowie mehrere tausend Testkits und Labormaterial für öffentliche Gesundheitseinrichtungen. 157.000 Menschen profitierten im ersten Jahr der Pandemie von den hierdurch angebotenen medizinischen Dienstleistungen. Überdies konnten 25.000 Masken und Schutzanzüge beschafft werden und an 1.250 Gesundheitsfachkräfte in 250 Kliniken und Gesundheitszentren der Merged Areas verteilt werden, um so das Personal bei der Behandlung von COVID-19-Patienten besser vor Ansteckungen schützen zu können.

Neben gut gerüsteten Gesundheitseinrichtungen lag der wesentliche Schlüssel zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie in der Infektionsprävention und dem Verhalten der Bürgerinnen und Bürger. Mund und Nase bedecken, Abstand halten, Hände regelmäßig waschen, große Versammlungen meiden – all diese Informationen mussten der Bevölkerung in den Merged Areas zugänglich gemacht werden. Zu diesem Zweck arbeitete das FATA-Entwicklungsprogramm in Pakistans dritter Corona-Welle mit den drei großen pakistanischen Telekommunikationsanbietern Jazz, Telenor und Zong zusammen, deren Dienste von einer halben Million Menschen in den Merged Areas genutzt werden. Gemeinsam mit dem Local Government Department entwickelte das Programm sechs **SMS-Botschaften** in Urdu, die im März 2021 an etwa 200.000 Bürgerinnen und Bürger in den Stammesgebieten versandt wurden. Die SMS informierten

Links: Mit dem FATA-Merger wurden die pakistanischen Sozialsysteme auf die Stammesgebiete ausgedehnt. Dazu zählt auch das Sehat Sahulat Gesundheitsprogramm für Bedürftige. Hier zeigt ein Einwohner Mohmands seine neue Gesundheitskarte, die ihm eine kostenlose medizinische Versorgung ermöglicht.
Oben: Fiebermessen vor der Teilnahme an einer Fortbildung zum Pandemiemanagement in Ghallanai, Mohmand Distrikt.

über die Pandemie, COVID-19-Symptome, Krankheitsverlauf und einfache Maßnahmen zur Infektionsprävention (GIZ 2021c). Auch die ***Radio Live Shows for Citizens Engagement*** (vergleiche Kapitel VI. *Der Staat im Dialog mit der Bevölkerung*) nutzte das FATA-Entwicklungsprogramm mit seinen Partnern, um die Bevölkerung in den Merged Areas ab März 2021 zu COVID-19 auf leicht verständliche und unterhaltsame Weise zu informieren. So klärten die Sendungen über die aktuelle Situation in der Region auf, thematisierten Verschwörungstheorien und den Einfluss von Beschränkungen des öffentlichen und privaten Lebens auf die mentale Gesundheit. Regierungsvertreterinnen und -vertreter sprachen in den Sendungen auch über die staatlichen Maßnahmen zur Prävention und zur Sicherheit der Bevölkerung. Gründe für Schul- und Behördenschließungen wurden ebenso erklärt wie von der Regierung angebotene Unterstützungsmaßnahmen für die Bürger. Ein Radiobeitrag ging auf die Schwierigkeiten von Erziehung, Bildung und Kinderbetreuung in der Pandemie ein und gab hilfreiche Tipps. Viele Hörerinnen und Hörer nahmen die Beiträge dankbar auf und reagierten mit telefonischen Rückmeldungen an die Radioredaktion. Sie stellten den Expertinnen und Experten während der Livesendungen Fragen und lieferten wertvolle Diskussionsbeiträge über den Umgang mit der Pandemie in ihren Gemeinden der Merged Areas (GIZ 2022b).

Für die gesundheitliche Aufklärung und Information der Bevölkerung zu COVID-19 und Dengue-Fieber erwies sich auch die Open-Source-Plattform *Audiopedia* als sehr wirkungsvoll. Gemeindebasierte Organisationen und lokale Verwaltungen in den Merged Areas nutzten das Potenzial digitaler Technologien inmitten der Pandemie und übermittelten Audiobotschaften und digitale Lernformate, die vom FATA-Entwicklungsprogramm im Rahmen des Projekts „*Audio-Kampagne zur Sensibilisierung marginalisierter Bevölkerungsgruppen zu COVID-19 und lokaler Regierungsführung*“ gemeinsam mit dem Local Government Department und der Local Governance School entwickelt wurden. So gelang es besonders auch armen und benachteiligten Bevölkerungsgruppen, die des Lesens meist nicht mächtig sind, über die weit verbreiteten Mobiltelefone und bei Versammlungen unter freiem Himmel über Lautsprecher auditiv Informationen zu Symptomen von COVID-19 und Dengue-Fieber, zu Hygiene, Prävention und Behandlung zukommen zu lassen.




Um auch Kinder und Jugendliche trotz Schulschließungen für die COVID-19-Pandemie zu sensibilisieren, unterstützte das FATA-Entwicklungsprogramm den „***COVID-19 Response Plan***“ des Elementary and Secondary Education Departments der Provinz Khyber Pakhtunkhwa. Dadurch haben 39.807 Schülerinnen und Schüler (darunter 14.881 Mädchen) in den Distrikten Kurram, Orakzai und Khyber Lernmaterialen für den Heimunterricht erhalten, die auch zu COVID-19 aufklären. Darüber hinaus wurde das Department bei der Überarbeitung des Lehrplanes unterstützt, um auch längerfristig an Schulen der Region über die Pandemie informieren zu können.

Oben: Trainingshandbuch für Personal von Kommunalverwaltungen zum Umgang mit der Pandemie.
Rechts: Presseschau zur Zusammenarbeit mit dem Department of Health in der Pandemiebekämpfung (April/Mai 2021).

DAILY JIHAD PESHAWAR

روزنامہ جہاد پشاور

محکمہ صحت کو کرونا تشخیص کے ساز وسامان حوالگی کی تقریب

کے ایم یو کی جانب سے خریداری کے لئے تیرہ ملین روپے کی امداد فراہم کی گئی ہے

MEMBER A.P.N.S. DAILY AAJ SUBH PESHAWAR

روزنامہ آج صبح پشاور

کورونا وائرس کی تشخیص کا ساز وسامان حوالے

FOUNDED BY QUAID-I-AZAM MOHAMMAD ALI JINNAH

DAWN

## 31 more fall prey to coronavirus in Khyber Pakhtunkhwa

Expert urges people to get vaccinated

By Ashfaq Yusufzai

PESHAWAR: As Covid-19 has claimed 31 more lives and infected 629 others in Khyber Pakhtunkhwa …

three each, Swat two and Abbottabad and Dera Ismail Khan reported one each.

The number of total recovered patients reached 107,370 (88 per cent) in the province. The report said 813 patients recovered from the infectious ailment during the last 24 hours. There are 10,861 active cases in the province now.

(0.000008 per cent) required hospitalisation and 132 (0.000001 per cent) died. The US has vaccinated the second highest number of people after China. "The risk of dying of Covid-19 is much higher than this," he said.

Prof Zia said that it was absolutely wrong to say that vaccination decreased immunity …

get vaccinated irrespective of the fact if they had been infected with the virus due to the fact that the antibodies developed after an infection generally only lasted for two to three months. For this, a person getting a vaccine after he has fully recovered, the vaccination will work as booster dose and will benefit him additionally.

"Booster dose is something we usually use in routine …

vaccine on March 15 with no complaints. Post-vaccination, I attended a gathering (relaxation in the protective behaviour), which I should not have done and got infected as expected. My PCR test came positive on March 25. This has nothing to do with vaccination. I only had mild to moderate symptoms and recovered. On April 23 I did my antibodies …

vate sector. He said that government, non-governmental organisations and community should make joint efforts to get global herd immunity along with focusing on the country.

Till May 4, Khyber Pakhtunkhwa vaccinated 58,666 health workers with the first dose …

INTERNATIONAL THE NEWS

## KMU hands COVID-19 response items to Health Dept

**Bureau report**

PESHAWAR: The Khyber Medical University (KMU) has formally …

Chief Executive Officer, Healthcare Commission, Dr. Saleem Gandapur, KMU Registrar and Dr Naveed Sadiq, Project Lead were present there.

After the emergence of COVID-19 as a pandemic, the GIZ extended support of approximately Rs 13 …

Dr Amer Afaq said the Health Department needed partners like GIZ to support us in strengthening the KP capacities to tackle the COVID-19 pandemic and to be prepared for any such unforeseen events in the future.

… thanked the EU … German Federal Min… Economic Cooper… and Development for … the Health De… in strengthening … capacities and the … of the COVID-19 … items needed

The Daily 92 News

روزنامہ 92 نیوز پشاور

جی آئی زیڈ نے محکمہ صحت کو کورونا کی تشخیص کا سامان دیدیا

THE DAILY JANG RAWALPINDI

روزنامہ جنگ راولپنڈی

کے ایم یو 13 ملین کا کورونا تشخیص کا سامان حوالے

روزنامہ آج پشاور پاکستان



THE PRESS AND THE NATION RISE AND FALL TOGETHER

Today's Muslim

Every Morning From Peshawar

REGD NO. P/482 THURSDAY, MAY 06, 2021 RAMAZAN

## Ceremony to handing over of covid response items to Health dept held

T M Report

PESHAWAR: In an effort to fight against the pandemic, and to support the partners to tackle with the COVID-19 pandemic, Khyber Medical University formally organized the event "Handing Over Ceremony of COVID-19 response Items to Department of Health, Khyber Pakhtunkhwa" yesterday.

The event was organized by the Khyber Medical University and …

KMU & Project Lead).

With the emergence of COVID-19 as a pandemic, GIZ extended a support of approximately PKR 13 Million to procure COVID-19 response items to strengthen the testing capacity of COVID-19.

These items included one COVID-19 Polymerase Chain Reaction (PCR) testing machine, COVID-19 testing kits (2500 automated Ribonucleic Acid (RNA)extraction Kits, 2500 COVID-19 RNA … , 200 … s and … strips, … ectiv… pack… and … ed … rs). … in… Dr.

Programme for its technical support to the Health Department, Khyber Pakhtunkhwa. He detailed about all the COVID-19 response items that KMU has procured keeping in mind the quality of the products through proper channels under government rules and regulations.

He further added that "Today we are handing over these items to the Health Department KP through the Honorable Special Secretary Health." Dr. Zia also congratulated the Government of Pakistan and Government of …

روزنامہ پیغام

محکمہ صحت کو کورونا تشخیص کے ساز وسامان

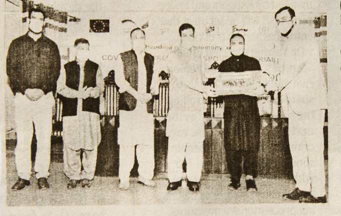
روزنامہ دی کیپیٹل پوسٹ

محکمہ صحت کو کرونا تشخیص کے ساز وسامان

LEAD Pakistan

Read to Lead

## Ceremony to handing over of covid response items to Health dept held



OUR CORREPONDENT

PESHAWAR

In an effort to fight against the pandemic, and to support the partners to tackle with the COVID-19 pandemic, Khyber Medical University formally organized the event "Handing Over Ceremony of COVID-19 response Items to Department of Health, Khyber Pakhtunkhwa" yesterday. The event was organized by the Khyber Medical University and GIZ with the financial support of European Union.

The occasion was honored by the Dr Amer Afaq (Special Secretary Health)Prof. Dr. Zia Ul Haq (VC KMU), Dr Maqsood Ali (CEO Healthcare Commission), Dr. Saleem Gandapur (Registrar KMU), and Dr. Naveed Sadiq (Assistant Professor KMU Project Lead).

With the emergence of COVID-19 as a pandemic, G… extended a support of a… proximately PKR 13 Milli… to procure COVID-19 respon… items to strengthen the testi… capacity of COVID-19.

These items included o… COVID-19 Polymerase Cha… Reaction (PCR) testing ma… chine, COVID-19 testing ki… (2500 automated Ribonucle… Acid (RNA)extraction Kits , 2500 COVID-1… RNA amplification kits , 200 cases of filter tip… and 110 packs of PCR strips, and Persona… Protective Equipment (500 packs of surgica… masks and 6 units of air powered air purifyin… respirators).

Speaking at the inaugural ceremony, Dr. Zi… Ul Haq, Vice Chancellor of Khyber Medica… University extended his gratitude to the GIZ's FATA Development Programme for its technical support to the Health Department, Khyber Pakhtunkhwa. He detailed about all the COVID-19 response items that KMU has procured keeping in mind the quality of the products through proper channels under government rules and regulations.

THE DAILY PAKISTAN PESHAWAR

روزنامہ پاکستان پشاور

محکمہ صحت کو وائرس کی تشخیص کے ساز وسامان کی حوالگی کی تقریب

DAILY BAYAN PESHAWAR ABC Certified

روزنامہ بیان پشاور

محکمہ صحت کو کرونا کی تشخیص کے ساز وسامان حوالگی کی تقریب

بقیہ

## Frauen den Weg zu mehr Teilhabe ebnen

Frauen sind in Pakistan nach wie vor nicht gleichberechtigt. Zwar hat das Land seit der Jahrtausendwende eine Reihe von Gesetzen verabschiedet, welche die Stellung der Frau verbessern sollen, doch hapert es an deren Umsetzung. Häusliche Gewalt ist nach wie vor weit verbreitet und so gibt jede dritte Frau an, durch ihren Ehepartner misshandelt zu werden (NIPS & ICF 2019, S. 303). Auch die Bewegungsfreiheit von Frauen, ihre Kontrolle über Einkommen sowie ihre Teilhabe an häuslichen, gesellschaftlichen und politischen Entscheidungsprozessen sind stark eingeschränkt. In dem von UNDP jährlich herausgegebenen Index der geschlechterspezifischen Ungleichheit belegte Pakistan 2020 den 154. Platz von 189 Staaten. Messgrößen hierbei sind etwa die Müttersterblichkeit, Teenagerschwangerschaften, die Zahl von Frauen mit einer mittleren Schulbildung, ihre Teilnahme am Arbeitsleben sowie die Zahl von Frauen im Parlament. Im Index der weltweiten geschlechterspezifischen Entwicklung des Weltwirtschaftsforums schaffte es Pakistan im Jahr 2020 gerade einmal auf Platz 151 von 153, gefolgt nur noch von Irak und Jemen. Auch hier fließen in die Länderbewertung Größen wie wirtschaftliche Partizipation, Bildung, Gesundheit und politische Teilhabe von Frauen ein.

Während sich Frauen in den urbanen Zentren Pakistans in den vergangenen Jahrzehnten mehr Rechte und mehr Teilhabe erkämpfen konnten, haben sich die Lebensbedingungen von Frauen auf dem Land und ganz besonders in den Stammesgebieten entlang der afghanischen Grenze kaum verbessert. Die jahrzehntelange Abschottung dieser Region sowie gesellschaftliche und politische Konflikte haben die Stammesgebiete in überkommenen patriarchalischen Strukturen verharren lassen. Von den traditionellen Entscheidungsgremien – den Dschirgas – sind Frauen per se ausgeschlossen. Sogar der Gang auf den Markt, ein Besuch in der Gesundheitsstation oder gar die Aufnahme einer Arbeitstätigkeit außerhalb der eigenen vier Wände bedarf der Einwilligung des Ehemannes oder Vaters. Doch selbst wenn ein Mann seiner Frau den eigenständigen Behördengang erlaubt ist es für sie schwierig, dort Ansprechpartner zu finden, die gewillt sind, ihrem Anliegen Gehör zu schenken. Wird sie nicht von einem männlichen Verwandten begleitet, der für sie spricht – und sei es auch nur ein minderjähriger Sohn – hat es eine Frau im öffentlichen Leben Pakistans schwer.

In welchem Denken die Mehrzahl der Männer in den Merged Areas noch heute verhaftet sind, machte erst im Februar 2021 die Entscheidung eines Dorfältestenrates im Distrikt Bajaur deutlich: Der Rat beschloss, dass es Frauen ab sofort verboten sei, die über ein Weltbankprogramm zur Frauenförderung bereitgestellten Bargeldbezüge selbst abzuholen. Ebenso sollten Frauen nicht länger beim lokalen Radiosender anrufen dürfen. Bei Zuwiderhandlung drohten ihnen Geldstrafen. Die Provinzregierung wies diese Entscheidung scharf zurück und argumentierte, dass Ältestenräte seit der Integration der Stammesgebiete in die Provinz Khyber Pakhtunkhwa keine rechtsetzende Autorität mehr hätten (*Dawn* 7. Feb. 2021). Doch gesellschaftlich besitzen diese Gremien nach wie vor einen hohen Stellenwert und eine Missachtung ihrer Beschlüsse kann die gesellschaftliche Ächtung zur Folge haben. Ebenfalls im Februar 2021 ließ ein zweiter Fall aufhorchen, der zeigt, wie wenig der von Männern geprägten Stammesgesellschaft an einer Veränderung der Lebensumstände von Frauen gelegen ist. So wurden vier Mitarbeiterinnen des pakistanischen BRAVO Instituts erschossen und ihr Fahrer schwer verwundet (*Dawn* 23 Feb. 2021). Das Institut bietet in Zusammenarbeit mit der deutschen Welthungerhilfe Fortbildungen für Frauen in Nordwasiristan an, um deren Erwerbsmöglichkeiten zu verbessern.

Neben der räumlichen Isolation der Stammesgebiete und einer Dekade der Gewalt, macht Khyber Pakhtunkhwas Tribal Decade Strategy vor allem die patriarchale Struktur der paschtunischen Gesellschaft und stark verankerte Traditionen dafür verantwortlich, dass Frauen auch heute noch wenig Entwicklungschancen haben („*the patriarchal nature of established traditional code of life also renders women incapacitated for development*") (GoKP 2019a, S. 104). Der Druck auf Frauen in den Stammesgebieten, ebenso wie im restlichen Pakistan, ist auch aus demographischen Gründen hoch: Auf 108,5 Männer kommen gerade einmal 100 Frauen. Dieses statistische Ungleichgewicht ist teils einer höheren Sterblichkeit durch den erschwerten Zugang zu Gesundheitsversorgung für Frauen geschuldet, aber auch der Unterernährung, häufigen Schwangerschaften, harter Arbeit und häuslicher Gewalt. Auch die Abtreibung weiblicher Föten und die Sohn-Präferenz in pakistanischen Familien mag diese demografische „Schieflage" weiter verstärken (ADB 2016, S. 43f.). Die immer noch großen Unterschiede zwischen den Merged Areas und

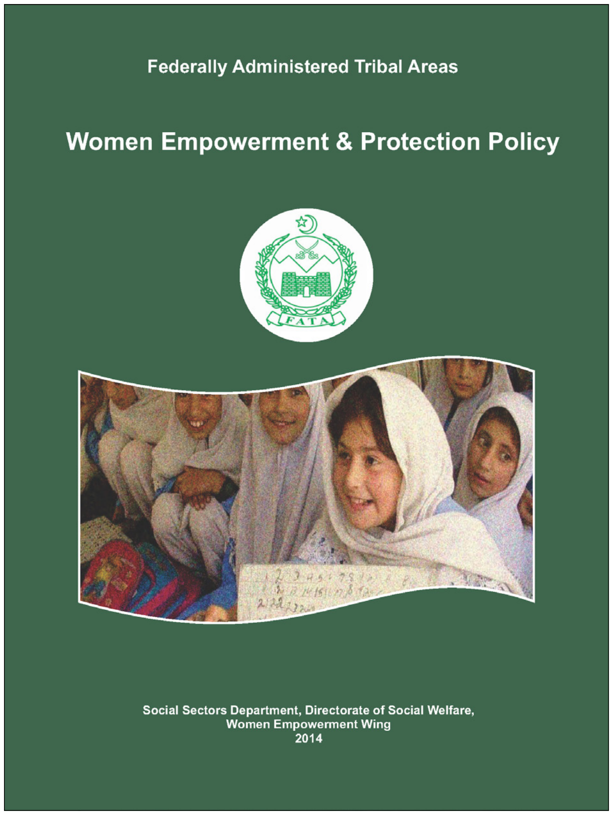



Traditionell haben Frauen in den Stammesgebieten wenig Rechte. Sie werden bis heute meist auf ihre Rolle als Ehefrau und Mutter reduziert. Im öffentlichen Leben sind sie weitgehend unsichtbar.

dem Rest Pakistans zeigt die Tribal Decade Strategy auch im Hinblick auf die Müttersterblichkeitsrate auf. In den Stammesgebieten werden 395 Muttersterbefälle pro 100.000 Lebendgeburten verzeichnet, in den Settled Districts von Khyber Pakhtunkhwa sind es hingegen 275 pro 100.000 (GoKP 2019a, S. 106). Auch die frühe Verheiratung von Mädchen behindert laut Tribal Decade Strategy deren Entwicklung. Nach dem noch aus britischer Zeit stammenden *Child Marriage Restraint Act* von 1929 gilt ein Junge mit 18 Jahren als erwachsen, ein Mädchen hingegen schon mit 16 Jahren. So sind etwa im Bajaur Distrikt der Merged Areas Mädchen im Alter von 15 Jahren bereits zu 31,9 Prozent verheiratet. Bei den 18-jährigen sind es sogar 82,3 Prozent (GoKP 2019a, S. 107f.)

## Erste Schritte

Schon seit über einem Jahrzehnt unterstützt das FATA-Entwicklungsprogramm die Provinzregierung von Khyber Pakhtunkhwa bei der Verbesserung der Lage von Frauen im pakistanischen Nordwesten. Zusammen mit dem für FATA zuständigen Social Sector Department brachte das Programm im Jahr 2010 die ***Social Welfare and Women Empowerment Strategy*** auf den Weg. Eine neu gegründete Unterabteilung der Behörde, die *Women Empowerment Wing*, wurde mit ihrer Umsetzung betraut, um – so ihr Mandat – „*die Lebensqualität und das soziale Wohlergehen der Menschen in FATA zu verbessern, soziale Schutzsysteme gegen alle Arten von Schwachstellen* [der Gesellschaft] *anzubieten…. und auf nachhaltiger Basis integrierte und qualitativ hochwertige Dienstleistungen zu erbringen – in Partnerschaft mit all jenen, die sich für die Schaffung einer fürsorglichen Gesellschaft einsetzen*“ (FATA Secretariat 2014, S. 1). In enger Kooperation mit der Women Empowerment Wing (siehe Partnerstruktur auf Seite 235) entwickelte das FATA-Entwicklungsprogramm ab 2012 erstmals ein Regelwerk zum Schutz von Frauen in den Stammesgebieten. Dort galten bis ins Jahr 2018 aufgrund des Sonderstatus der Region weder pakistanisches Familienrecht noch andere nationale Gesetze. Frauen hatten außerhalb der ihnen von der Scharia und dem archaischen Gesellschaftskodex der Paschtunen (*Paschtunwali*) zugedachten Rolle keinerlei Rechte.




Am Beginn stand ein breit angelegter Konsultations- und Diskussionsprozess mit Vertretern aus Regierung, Zivilgesellschaft und lokalen Gemeinden, welcher auch Frauen aus allen sozialen Schichten und Regionen der Stammesgebiete mit einbezog. Begleitet wurde dieser Prozess von einer Erhebung zur Situation der Frauen in FATA. In deren Rahmen wurden bis 2013 hunderte von Frauen zu ihren Lebensbedingungen und ihrer rechtlichen Situation befragt. Die Interviews schlossen Frauen in Lagern für afghanische Flüchtlinge genauso mit ein wie auch aus FATA stammende Studentinnen an der Universität Peschawar. Mit finanzieller und fachlicher Unterstützung der GIZ wurden aus den Ergebnissen Reformvorschläge für den ersten modernen Rechtsrahmen für Frauen in FATA formuliert. Dieser sollte fortan für die in den Stammesgebieten tätigen Behörden und für zivilgesellschaftliche Organisationen verbindlich sein. Ziel war es, mit diesem Rahmenwerk Frauenrechte und die Rolle der Frau zu stärken, Gewalt gegen Frauen einzudämmen und die Qualität von Dienstleistungen für Frauen zu verbessern. Das Regelwerk war an Pakistans *Post Crisis Needs Assessment* für FATA, Khyber Pakhtunkhwa and Belutschistan ausgerichtet, um dadurch langfristig zu Frieden und zu Versöhnung in der Region beizutragen.

**Mit Unterstützung des FATA-Entwicklungsprogramms wurde 2014 erstmals ein moderner Rechtsrahmen für Frauen in den Stammesgebieten verabschiedet: Die „Women Empowerment & Protection Policy“.**

Im Juli 2014 wurde es von Gouverneur Sardar Mehtab Ahmed Khan als ***Women Empowerment & Protection Policy*** verabschiedet (FATA Secretariat 2014). Mit Hilfe der Medien und zivilgesellschaftlicher Organisationen wurde die neue Frauenschutzpolitik in den gesamten Stammesgebieten verbreitet und durch bewusstseinsbildende Maßnahmen in die Gemeinden hinein kommuniziert. Dank dieses politischen Regelwerks entstanden auch konkrete Hilfsangebote für die Frauen der Region. Mehrere staatliche Zentren betreuen seitdem schutzbedürftige und misshandelte Frauen. Darüber hinaus wacht die bereits 2010 in der Provinz Khyber Pakhtunkhwa eingerichtete *Commission on the Status of Women* über die Umsetzung des Regelwerkes und erstattet jährlich Bericht.

Mit der Integration der Stammesgebiete in die Provinz Khyber Pakhtunkhwa rückte das politische Bestreben, die Situation der Frauen weiter zu verbessern, in der lokalpolitischen Agenda deutlich nach oben. Die **Tribal Decade Strategy (2020-2030)** widmet der Rolle der Frau und der Frauenförderung ganze zehn Seiten und identifiziert mehrere Schwerpunkte zur frauenbezogenen Strategiebildung für Entwicklung, Sozialfürsorge und die soziale Sicherung. Für deren erfolgreiche Umsetzung sei jedoch darauf zu achten, dass die „*Besonderheiten des* [kulturellen] *Umfeldes der Merged Areas mit einbezogen werden, um effiziente Planung und einen maximalen Nutzen*“ für die Zielgruppe zu erreichen (GoKP 2019a, S. 110f.). Zu diesen Schwerpunkten zählen die:

- Einführung stärkerer Steuerungs- und Kontrollmechanismen für eine verbesserte Koordination der Entwicklung von Frauen;
- Schaffung eines förderlichen privaten und öffentlichen Umfelds, welches Entwicklung von Frauen sowohl als Individuen als auch als Interessengruppen stimuliert;
- Förderung des sozialen Status von Frauen durch gerechte Maßnahmen zur Integration von Frauen in die Gesellschaft;
- Schaffung eines förderlichen Umfelds für Frauen, damit sie ihre Potenziale für eine wirtschaftliche Entwicklung ausschöpfen können.

Das FATA-Entwicklungsprogramm integrierte die **Frauenförderung als Querschnittsthema** von Anfang an in all seine Maßnahmen. Daten wurden dazu stets geschlechtersegregiert erhoben, um die Bedarfe von Frauen und Mädchen erkennen und gezielter auf diese eingehen zu können. So zeigen beispielsweise Daten des mit unserer Unterstützung entwickelten Bildungsmanagement-Informationssystems von Khyber Pakhtunkhwa in welchen Gegenden besonders wenige Mädchen eine Schule besuchen oder besonders wenige Schulen über Mädchenklassen verfügen (siehe Abbildung auf den Seiten 288/289).

Darüber hinaus schult das FATA-Entwicklungsprogramm das Personal der Provinzregierung von Khyber Pakhtunkhwa, der Distrikte und der Tehsils und spricht mit diesen Weiterbildungsmaßnahmen immer auch gezielt die weiblichen Fachkräfte und Gemeindevertreterinnen an. In der dritten Phase des Programms konnten so weit über 4.000 Frauen geschult werden. Nicht immer gestaltet sich ihre Teilnahme einfach. Sobald eine Trainingsmaßnahme nicht am Heimatort stattfinden kann, können die meisten Frauen nur dann teilnehmen, wenn sie von Ihren Ehemännern oder anderen männlichen Verwandten begleitet werden (dies gilt für die Stammesgebiete genauso wie für den Rest von Khyber Pakhtunkhwa). Meist müssen auch die Kinder mitgenommen werden, da Betreuungsmöglichkeiten fehlen.

Im Jahr 2021 wurden 113 Mitarbeiterinnen des Social Welfare Departments zu Möglichkeiten politischer und wirtschaftlicher Teilhabe von Frauen und zur sozialen Rechenschaftspflicht geschult. Weitere 174 weibliche Führungskräfte des Health Departments besuchten Weiterbildungen in bedarfsgerechter Gesundheitsplanung, Lieferkettenmanagement, Veränderungsmanagement sowie in der Analyse, Nutzung und Kommunikation von Gesundheitsdaten. 296 Frauen aus 25 Tehsils der Merged Areas nahmen an Schulungen zur geschlechtergerechten Erbringung von Dienstleistungen und an sich diesen anschließenden Dialogveranstaltungen mit Regierungsvertretern zur Entwicklungsplanung teil. 3.324 weibliche Mitglieder von Eltern-Lehrer-Komitees konnten zu Finanzmanagement, Projektplanung und -monitoring geschult werden.

## Bedarfe erheben, Vertrauen schaffen, integrativ Planen

Um Frauen eine Stimme zu geben und sie in die Entwicklung der Stammesgebiete einzubinden, Gesprächskanäle zu eröffnen und zu etablieren, wie auch Vertrauen aufzubauen, wurden seit dem Jahr 2018 in 25 Tehsils Diskussionsforen zum konstruktiven Dialog zwischen Frauen und Regierungsvertretern organisiert. Ziel war

es, eine ganzheitliche und integrative Entwicklungsplanung in allen sieben ehemaligen Tribal Agencies und in den sechs Frontier Regions bis hin zur Tehsil-Ebene zu gewährleisten. Teils fanden die Ergebnisse dieser Diskussionsrunden bereits in der Tribal Decade Strategy Berücksichtigung, größtenteils flossen sie später in die Distrikt- und Tehsil-Entwicklungspläne ein, welche ab Anfang 2021 unter Federführung des FATA-Entwicklungsprogramms und der Sustainable Development Unit der Provinz Khyber Pakhtunkhwa entwickelt wurden (siehe z.B. GIZ 2022c).

Eines dieser Foren zur Gemeindeentwicklung und den Entwicklungsbedarfen von Frauen fand im April 2021 in Peschawar im Tehsil Lower Orakzai statt, einer Gebirgsregion mit rund 107.000 Einwohnern und knapp 13.000 Haushalten (Zensus von 2017). Unter dem Titel „*Konstruktiver Dialog zwischen Gemeinde-Frauen der Stammesdistrikte und Regierungsbeamten über die Erbringung von Dienstleistungen und lokale Entwicklungsprioritäten*“ wurde die Veranstaltung vom FATA-Entwicklungsprogramm zusammen mit dem Institute of Management Sciences organisiert und moderiert. Neben Vertretern der staatlichen Tehsil-Verwaltung und des Local Government Departments der Provinzregierung nahmen Frauen aus verschiedenen Ortschaften von Lower Orakzai teil; darunter Lehrerinnen, Sozialarbeiterinnen, Krankenschwestern, Hausfrauen, Studentinnen und Frauenrechtlerinnen. Nicht nur für die Teilnehmerinnen sondern auch für viele Regierungsvertreter war diese Art des Austausches ein Novum – in einer Gesellschaft, in der Frauen ihre Nöte, Meinung und Ideen meist nicht öffentlich äußern, schon gar nicht gegenüber Vertretern des anderen Geschlechts, die nicht dem eigenen Haushalt angehören. Für die meisten Frauen war es das erste Mal, dass sie Behördenvertretern gegenübersaßen. Um einen regen Austausch zu gewährleisten und um Barrieren abzubauen, wurde die Veranstaltung erfolgreich mit einem Kennenlernspiel und Aufwärmübungen eröffnet. Gemeinschaftlich wurden sodann die Entwicklungsprobleme des Tehsils aus Sicht der Frauen erörtert und dargestellt. Zwölf Hauptprobleme mit einem besonderen Mangel an Dienstleistungen wurden dabei identifiziert und nach Priorität geordnet: (1) Gesundheitsdienste, (2) Bildung, (3) Trinkwasserversorgung, (4) Straßenreinigung/Abwasser- und Abfallentsorgung, (5) Straßenbau, (6) Straßenbeleuchtung, (7) Sport und Jugendarbeit, (8) Bestattungsunternehmen, (9) Berufsbildungszentren, (10) Zugang zu Märkten, (11) landwirtschaftliche Beratungsdienste zu Anbau, Viehzucht, Naturschutz und Fischerei sowie (12) ländliche Stromversorgung und Entwicklung.

Jeder dieser Bedarfe wurde detailliert dargestellt und sodann wurden in einzelnen Arbeitsgruppen Lösungsvorschläge und Forderungen an die Behörden erarbeitet. An drei Beispielen soll dies im Folgenden aufgezeigt werden:

- **Bedarfe im Bereich Bildung**
  Die Schulgebäude in Lower Orakzai sind größtenteils baufällig und die Mädchenbildung wird bislang stark vernachlässigt. Zwar gibt es etwa 20 Grundschulen für Mädchen, jedoch verfügt der Tehsil über keine einzige weiterführende Mädchenschule. Im Dorf Mirbak fehlen Bildungseinrichtungen für Mädchen gänzlich und im Dorf Goeen ist die Grundschule für Mädchen zu klein. Darüber hinaus ist in Goeen die Zahl der Lehrer, gemessen an den Schülerzahlen, viel zu gering. Keine der Schulen im Tehsil verfügt über einen Zugang zu sauberem Wasser oder über Latrinen.
  **Lösungsvorschläge und Prioritäten:** Besondere Aufmerksamkeit muss der Bildung von Mädchen im Dorf Mirbak geschenkt werden und die dortige Jungenschule für Mädchen geöffnet und erweitert werden. Mindestens ein Gymnasium für Mädchen soll in Lower Orakzai gebaut oder eine bestehende Schule für diese Schülergruppe erweitert werden. Jedes Jahr soll mindestens eine Weiterbildungsmaßnahme für Lehrer durchgeführt werden, um ihre Kompetenzen zu stärken. Der Bau von mehreren Mittelschulen für Mädchen im Tehsil ist erforderlich, genauso wie die Erhöhung der Lehrerzahl im gesamten Tehsil. Mindestens ein Lehrer pro Klasse soll zur Verfügung stehen. Latrinen und sauberes Trinkwasser müssen in Schulen bereitgestellt werden. Alle Schulgebäude in Lower Orakzai müssen repariert werden.

- **Bedarfe in der Trinkwasserversorgung**
  Es gibt nur drei Röhrenbrunnen im gesamten Tehsil Lower Orakzai. In den Dörfern Mirbak, Goeen, Kadda, Ferozkhel und Kuryez gibt es keine öffentliche Trinkwasserversorgung. Das Trinkwasser in Lower Orakzai ist generell mit



Häusliche Pflichten, zu welchen auch das zeitaufwändige Wasserholen zählt, hemmen Mädchen und Frauen in Entwicklung und Bildung.



## Zil-e-Huma

hat an den Universitäten Peschawar und Bradford (England) Kunst, Design und Projektmanagement studiert. Daraufhin arbeitete sie für NGOs und die Vereinten Nationen in Pakistan, Nepal und Simbabwe in Projekten zum Schutz von Frauen und Kindern. Seit April 2021 ist Zil-e-Huma im FATA-Entwicklungsprogramm zuständig für Genderthemen. Sie verankert geschlechterspezifische Ansätze in den Aktivitäten des Programms. Dazu gehören die Beratung von Partnern und Programmpersonal zur Förderung der Gleichstellung von Frauen in den Stammesgebieten sowie die Unterstützung bei der Planung und Umsetzung inklusiver Strategien. Doch die Stärkung der Rolle der Frauen in den Merged Areas birgt große Herausforderungen: *„Die traditionelle Stammeskultur schränkt die Bewegungsfreiheit von Frauen und ihre sozioökonomische Teilhabe stark ein. Dies beschränkt den Zugang zu Bildung und Gesundheitsdienstleistungen.*" Die Regierung ignorierte die besonderen Bedürfnisse von Frauen lange Zeit, erklärt Zil-e-Huma, *„daher arbeiten wir daran, die Präsenz von Frauen in Entscheidungsprozessen durch Dialogformate und Gemeindeentwicklungsprogramme zu erhöhen. Für Frauen in den Merged Areas ist es sehr wichtig, dass der Staat seine Dienstleistungen ausweitet und qualitativ verbessert, denn Frauen obliegt die Beschaffung von Trinkwasser und die Kindergesundheit. Ihre Beteiligung an der Entwicklungsplanung ist daher unentbehrlich.*"





## Sarwat Sughra

hat in Lincoln (England) und Rawalpindi studiert und sich auf Sozialarbeit und Geschlechterthemen spezialisiert. Von 2018 bis 2020 arbeitete sie im FATA-Entwicklungsprogramm als Expertin für Genderfragen. Heute berät sie das Landesbüro der GIZ in Islamabad zu Gender- und Diversitätsbelangen. *„Ich engagiere mich seit einem Jahrzehnt für die Überwindung der geschlechterspezifischen Ungleichheit und habe festgestellt, dass das Haupthindernis für die Verwirklichung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung die vielschichtige Diskriminierung und Ausgrenzung bestimmter Bevölkerungsgruppen in unserem Land ist.*" Trotz der Bemühungen der pakistanischen Regierung rangiert das Land im Index der weltweiten geschlechterspezifischen Entwicklung noch auf Platz 151 von 153, erklärt Sarwat Sughra. *„Fortschritte in Richtung Frauenrechte und Geschlechtergleichstellung werden durch die patriarchalen Strukturen und durch soziale wie auch kulturelle Vorurteile in unserer Gesellschaft behindert. Um hier größere Fortschritte zu erzielen, müssen die Bedarfe von Frauen identifiziert und priorisiert werden. Außerdem muss damit begonnen werden, Theorien endlich in wirkungsvolle Maßnahmen umzusetzen.*" Für die Überwindung von Geschlechterungleichheit und für mehr Inklusion ist es für Sarwat Sughra daher unerlässlich, diese Anliegen als Querschnittsthemen in der strategischen Planung der Entwicklungszusammenarbeit zu verankern.

Krankheitserregern und Giftstoffen belastet und hat eine dunkle Farbe. Aufgrund der Untätigkeit der lokalen Behördenvertreter konnte der Mangel an sauberem Trinkwasser in den vergangenen Jahren nicht behoben werden.
**Lösungsvorschläge und Prioritäten:** Erhöhung der Zahl von Röhrenbrunnen (in den Dörfern Ferozkhel, Goeen und Mirbak ist mindestens je ein solcher Brunnen erforderlich) und Installation von Wasseranschlüssen in Häusern. Defekte Röhrenbrunnen muss die Lokalverwaltung reparieren und regelmäßig warten, damit diese optimal und mit voller Kapazität funktionieren. Die Wasserqualität muss regelmäßig von den Behörden untersucht werden, um eine Versorgung der Bevölkerung mit sauberem Wasser gewährleisten zu können.

- **Bedarf für Straßenreinigung, Abwasser- und Abfallentsorgung**
  In Lower Orakzai sind fast alle Straßen unbefestigt. Die wenigen vorhandenen Abwassergräben sind zu klein konzipiert, verschmutzt und verstopft. Nach Regenfällen verwandeln sich die Straßen in einen stinkenden Morast und die Menschen haben dann große Schwierigkeiten, etwa auf den Markt oder in die Moscheen zu gelangen. Die schlechten sanitären Bedingungen und der Mangel an Abfallentsorgung wirken sich negativ auf das Wohlbefinden der Bevölkerung aus und verursachen Krankheiten. Ein Beispiel dafür ist die verheerende Gesundheitssituation im Dorf Kalaya. Müllbehälter werden nur bei einflussreichen Personen aufgestellt, etwa vor den Häusern von Maliks oder Ärzten.
  **Lösungsvorschläge und Prioritäten:** Alle Hauptstraßen im Tehsil sollten gepflastert werden und ein besseres System von Abflüssen und Abwassergräben gebaut werden. Diese Abflüsse müssen in Gebieten wie etwa Kalaya gepflastert werden. Mülltonnen sollten vor viel mehr Häusern aufgestellt und ein Müllentsorgungssystem geschaffen werden.

Unter den Teilnehmerinnen und Teilnehmern herrschte Konsens, dass eine Verbesserung der Situation nur zu erreichen ist, wenn Entwicklungsgelder transparent eingesetzt werden und die Vertreter der lokalen Behörden künftig enger kooperieren. Konkret wurde vereinbart, dass für das Monitoring künftiger Entwicklungsmaßnahmen ein ständiges Tehsil-Dialogforum für Lower Orakzai etabliert werden soll, das zweimonatlich tagt und in welchem Frauen ausreichend repräsentiert sind. Überdies erhielten die Teilnehmerinnen die konkrete Zusage, dass die Tehsil-Verwaltung ab sofort mehr Mülltonnen aufstellt, diese gerechter verteilt, zuverlässiger leert und die Anwohner darin schult, das Umfeld der Tonnen sauber zu halten.

Die im April 2021 von Frauen aus Lower Orakzai geäußerten Entwicklungsbedarfe und -prioritäten flossen in den Distrikt-Entwicklungsplan für Orakzai ein (GIZ 2022c, S. 17), der im Januar 2022 vom Local Government Department vorgestellte wurde. Viele der hier etwa in Bezug auf Bildung genannten Empfehlungen und Maßnahmen für die jährliche Entwicklungsplanung klingen daher bekannt:

- Bereitstellung eines Lehrers pro Klasse;
- Reparatur von Gebäuden und Bau von mehr Klassenzimmern;
- Anschluss aller Schulen an die Wasserversorgung und Bau von Toiletten und Schutzmauern für das Schulgelände;
- Besondere Aufmerksamkeit für die Mädchenbildung in den Dörfern Mirbak, Ghiljo, Kool, Chappar und Ali Khel und Verbesserung der dortigen Schuleinrichtung;
- Bau mindestens eines Mädchengymnasiums in Lower Orakzai und von fünf weiteren in Upper Orakzai, bzw. Modernisierung/Erweiterung bestehender Schulen;
- Spezielle Schulungsprogramme für Lehrer zur Verbesserung der Lehrkompetenz.

Die Umsetzung dieser Maßnahmen im Rahmen der jährlichen Entwicklungspläne der Distrikte wird wohl eine Generationenaufgabe. Die Bedarfe und Prioritäten sind identifiziert. Nun ist es an der Zentral- und Provinzregierung, die dafür benötigten Mittel bereitzustellen.

Um schon kurzfristig auf die Bedarfe im Bereich Bildung eingehen zu können und Frauen verstärkt in Entscheidungsprozesse einzubinden, unterstützte das FATA-Entwicklungsprogramm durch Informationskampagnen in dörflichen und städtischen Gemeinschaften der Stammesgebiete die Gründung von Eltern-Lehrer-Komitees an Schulen (siehe auch das Kapitel Bildung). Hier wurden gezielt Frauen angesprochen, um Komitees an

Mädchenschulen zu bilden und mittels dieser Einfluss auf die Verbesserung des Schulbetriebs und der schulischen Infrastruktur zu nehmen. Immer mehr Mütter engagieren sich in diesen Gremien und setzen sich zunehmend selbstbewusst für die Bildung ihrer Töchter ein. Vom FATA-Entwicklungsprogramm wurden sie beim Eröffnen von Bankkonten unterstützt und in der Verwaltung öffentlicher Mittel und in der Planung und Umsetzung kleiner Bauprojekte geschult. So können sie die von der Regierung zur Verfügung gestellten Mittel aus einem *Conditional Grant Programme* dafür einsetzten, etwa Mädchen-gerechte Toiletten oder zusätzliche Klassenräume für Mädchen zu bauen. Durch dieses Engagement übernehmen Frauen zunehmend Verantwortung für ihre Gemeinden – und so auch außerhalb der ihnen sonst so eng gesteckten häuslichen Grenzen. Insgesamt existieren bereits 5.543 Eltern-Lehrer-Räte in den Merged Areas mit rund 44.000 Mitgliedern. Allein 2.212 dieser Komitees wurden an Mädchenschulen gegründet. Mit diesem innovativen Ansatz zur Frauenförderung gewann das FATA-Entwicklungsprogramm Anfang 2022 den GIZ-Genderpreis. Von weltweit 110 teilnehmenden Projekten belegte es den dritten Platz.

## „Gender Desks" – Beratungsstellen für Frauen

Zusammen mit dem Department für Zakat, Ushr, Social Welfare, Special Education & Women Empowerment von Khyber Pakhtunkhwa (kurz „*Social Welfare Department*") entwickelt das FATA-Entwicklungsprogramm verbesserte soziale Dienstleistungen für Frauen, berät die Provinzregierung dabei, die Etats für frauenbezogene Projekte bedarfsgerecht aufzustocken und baut in Kooperation mit UNDP seit August 2019 Anlaufstellen für Frauen auf lokaler Ebene auf, um ihren Anliegen mehr Gehör zu verschaffen. In allen Stammesdistrikten wurden seither Beratungsstellen eingerichtet, die sogenannten „*Gender Desks*", deren Mitarbeiterinnen Angestellte des Social Welfare Departments von Khyber Pakhtunkhwa sind (siehe Partnerstruktur auf S. 236). Um sich auf ihre anspruchsvolle und teils auch nicht ungefährliche Aufgabe vorzubereiten, haben die „*Gender Desk Officer*" eine Reihe von Schulungen durchlaufen, die das FATA-Entwicklungsprogramm gemeinsam mit UNDP durchgeführt hat. Die Themen umfassten dabei Menschen- und Eigentumsrechte, staatlich-zivilgesellschaftlichen Dialog, soziale Dienstleistungen sowie Registrierung und Management zivilgesellschaftlicher Organisationen.

Die Gender Desk Officer erfahren aus erster Hand, welche Themen Frauen in den Stammesgebieten bewegen und mit welchen Herausforderungen sie zu kämpfen haben. Zumeist drehen sich die Gespräche um Armut, Arbeitslosigkeit, sexuelle Gewalt, Kinderheirat, gesundheitliche Probleme, den Mangel an sauberem Trinkwasser, das geringe schulische Angebot für Mädchen sowie fehlende Angebote zur Berufsbildung für Frauen. In den Distrikten Mohmand, Khyber, Orakzai und Südwasiristan wurden seit 2020 je neun große Frauenversammlungen abgehalten, in welchen diese Themen unter Vermittlung der Gender Desk Officer an Vertreterinnen und Vertreter der Regierung herangetragen wurden. Die Gender Desk Officer nehmen als Beauftragte für Frauenangelegenheiten auch an öffentlichen Anhörungen der Tehsil- und Distriktverwaltungen teil, bringen hier Frauenbelange zur Sprache und stellen Projektideen zur Diskussion. Waren die Gender Desk Officer zunächst die einzigen Frauen bei solchen Zusammenkünften gelingt es ihnen nun immer häufiger von ihnen geschulte Frauen aus den Gemeinden zur Teilnahme zu bewegen, um ihre Anliegen selbst vorzubringen. Dank des Engagements der Gender Desk Officer hat die Provinzregierung bislang 280 Millionen pakistanische Rupien (ca. 1,54 Mio. Euro) aus dem *Accelerated Implementation Programme* für Projekte zur Frauenförderung bereitgestellt. Zu deren Umsetzung wurden inzwischen 50 weibliche Managerinnen eingestellt, die Schulungszentren für Frauen in den Stammesgebieten aufbauen sollen.

Um Frauen in der Region zu erreichen, ist die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen essenziell. Daher umfasst die Arbeit der Gender Desk Officer auch die Unterstützung von Gemeindemitgliedern bei der formalrechtlichen Registrierung ihrer Bürgerinitiativen sowie die Förderung des Austausches zwischen staatlichen Strukturen und Vertreterinnen und Vertretern gemeindebasierter Organisationen. Um die Frauenförderung politisch in nachhaltigen Strukturen zu verankern, haben UNDP und das FATA-Entwicklungsprogramm mit dem Social Welfare Department eine Gender-Mainstreaming-Strategie erarbeitet.

Das FATA-Entwicklungsprogramm bildet sogenannte „Gender Desk Officers" in allen Distrikten der Stammesgebiete aus. Diese beraten Frauen zu staatlichen Dienstleistungen und klären sie über Ihre Rechte auf, wie hier im Khyber Distrikt.



## Mutter- und Kind-Gesundheit

Die jährlichen Entwicklungspläne der Provinz Khyber Pakhtunkhwa, bei deren Erarbeitung das FATA-Entwicklungsprogramm die Lokalregierung unterstützt, gehen heute schon auf zahlreiche Bedarfe von Frauen ein. So wurden beispielsweise Mittel für die Renovierung und den Ausbau von Frauen- und Kinderkrankenhäusern bereitgestellt, ebenso wie für einen ländlichen Notfalldienst für werdende Mütter und für Ultraschallgeräte in Geburtshilfestationen auf dem Land. Auch für die Gehälter und für Schulungen des medizinischen Personals in den Merged Areas sehen die Entwicklungspläne nun Gelder vor. Schon von Beginn an widmete sich unser Programm dem Thema Müttergesundheit. Durch Ausbildungsangebote ist es zwischen 2009 und 2012 etwa gelungen, die Anzahl der Hebammen in den Stammesgebieten signifikant zu steigern. Kam im Jahr 2009 noch 0,01 Hebamme auf 100.000 Einwohner, waren es im Jahr 2012 bereits 25,8. Heute unterstützt das Programm die Provinzregierung dabei, Frauen aus abgelegenen Gebieten für die Arbeit in Einrichtungen der primären Gesundheitsversorgung zu qualifizieren, damit sich Frauen dort von Frauen versorgen und beraten lassen können. Zu den Inhalten dieser Qualifizierungsmaßnahmen gehören Notfallmanagement, Infektionsprävention, Geburtshilfe, der Umgang mit Kinderkrankheiten und neonatalen Störungen sowie Familienplanung. Über 180 Frauen hat das Programm in Kooperation mit dem Health Department von Khyber Pakhtunkhwa seit 2016 in diesen Themenfeldern aus- und fortgebildet. Ebenso sind mit Unterstützung des FATA Entwicklungsprogramms die Bedarfe von Frauen in die Gesundheitsstrategie für Khyber Pakhtunkhwa (2019-2025) eingeflossen. Zu den Zielen dieser Strategie zählt, dass künftig mindestens 90 Prozent der Geburten von einer qualifizierten Geburtshelferin betreut werden, dass mindestens 80 Prozent der Bevölkerung Zugang zu Basisgesundheitsversorgung haben und dass die Müttersterblichkeitsrate um annähernd zwei Drittel gesenkt wird.



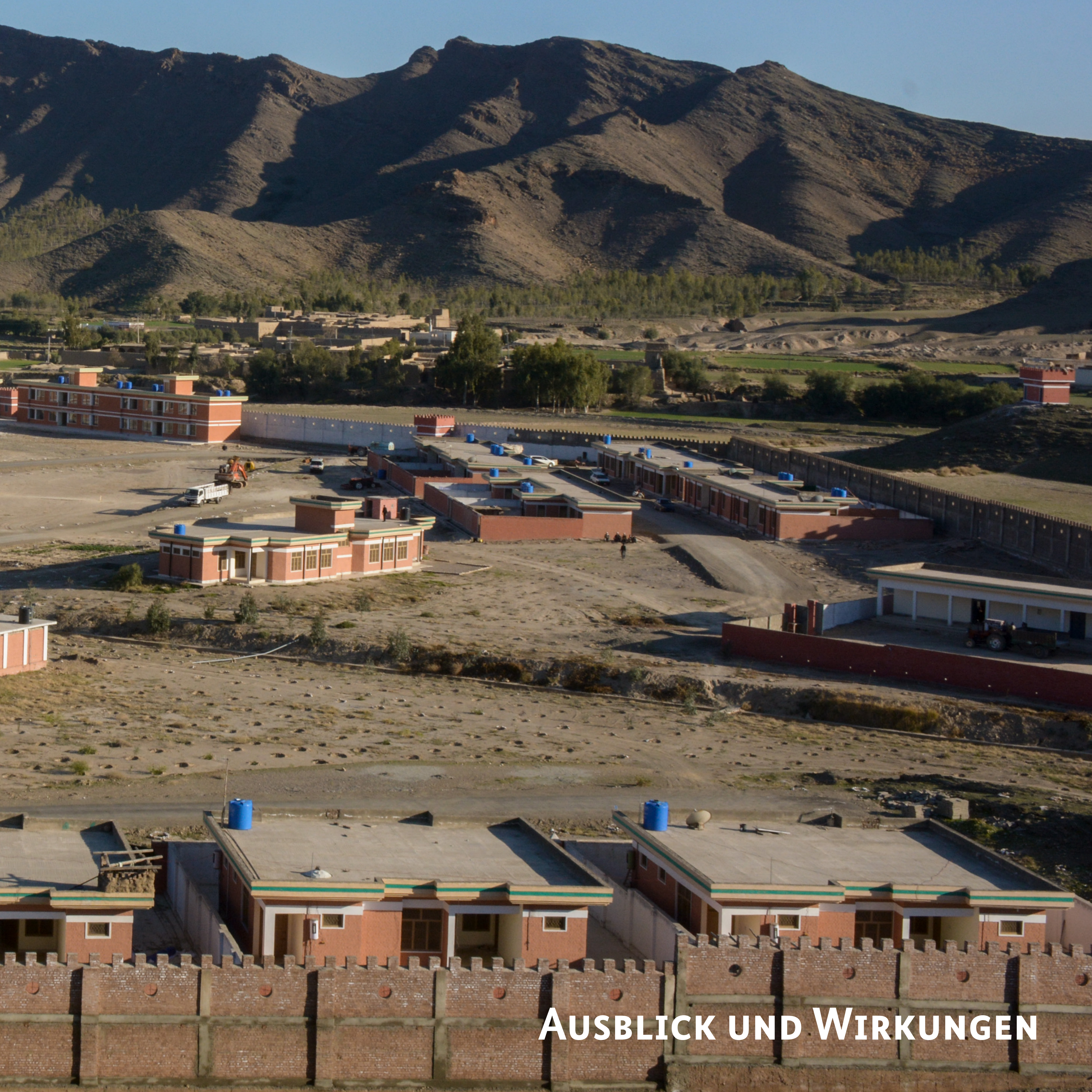
## Die Landfrauen-Konferenz

Für Frauenrechte im ländlichen Bereich setzen sich auch zahlreiche pakistanische Nichtregierungsorganisationen ein. Eine dieser Initiativen ist die *Potohar Organization for Development Advocacy* (PODA). Seit 2008 organisiert sie die jährlich stattfindende *Annual Rural Women Conference*. Diese bietet Frauen aus entlegenen Regionen die Möglichkeit, Erfahrungen zu teilen, gemeinsam Aktionen und Strategien für ihre Herkunftsregionen zu entwickeln und Frauenbelange medienwirksam an die Politik heranzutragen. Die Konferenz von 2019 wurde mit Unterstützung des FATA-Entwicklungsprogramms unter dem Motto „*Wirksame Beteiligung von Landfrauen aus den Merged Areas an der Entwicklungsplanung*" in Islamabad durchgeführt. Unter den rund 3.000 Teilnehmerinnen aus ganz Pakistan waren auch über 100 Frauen aus den Merged Areas. Gemeinsam verabschiedeten die Teilnehmerinnen eine Resolution, welche die Repräsentation von Frauen in lokalen Regierungsgremien fordert sowie die Beteiligung von Frauen an politischen und gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen in ländlichen Gebieten. Über die *Commission on the Status of Women* von Khyber Pakhtunkhwa, einer Körperschaft des öffentlichen Rechts, die sich für Chancen- und Geschlechtergleichheit einsetzt, wurden diese Forderungen in die Entwicklungsplanungen der Provinzregierung eingespeist.

Oben: Eine Schulung des FATA-Entwicklungsprogramms für Gesundheitspersonal zu Geburtshilfe und Notfallversorgung von Neugeborenen.
Rechts: Über hundert Frauen aus den Stammesgebieten nahmen 2019 an der Annual Rural Women Conference teil, um gemeinsam mit Teilnehmerinnen aus ganz Pakistan über eine stärkere Beteiligung von Frauen in der staatlichen Entwicklungsplanung zu diskutieren.


Ensure Women's Participation in Development Planning Process at all Levels
Implement Women Inheritance Laws





# Ausblick und Wirkungen

## VII. Ausblick und Wirkungen

Seit 2009 unterstützt die Bundesrepublik Deutschland mit dem FATA-Entwicklungsprogramm die Menschen im abgeschiedenen und doch so facettenreichen pakistanischen Grenzland zu Afghanistan. Trotz der archaischen Gesellschaftsstrukturen, der Konflikte und einer damit einhergehenden angespannten Sicherheitslage konnte das Programm nachhaltige Verbesserungen der Lebensbedingungen in dieser Region bewirken. Ein wesentlicher Schlüssel zum Erfolg war dabei, die Bevölkerung von Anfang an mitzunehmen und in die Projektarbeit einzubinden. Durch Bürgerbeteiligung und Förderung eines staatlich-zivilgesellschaftlichen Dialogs konnten Entwicklungsbedarfe und -prioritäten ermittelt, und Maßnahmen insbesondere in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Gute Regierungsführung in Zusammenarbeit mit lokalen Partnerinnen und Partnern umgesetzt werden.

Obgleich die bereits erzielten Erfolge Mut machen, sind die Aufgaben gewaltig, die aus der Integration der Stammesgebiete für Pakistan erwachsen. Die Sicherung des Friedens ist Voraussetzung für nachhaltige Entwicklung in der Region. Noch kommt es immer wieder zu Anschlägen. Diese nehmen seit der Machtübernahme der Taliban in Afghanistan im August 2021 wieder zu, insbesondere in Nord- und Südwasiristan, aber auch in Bannu, Dera Ismail Khan, Lakki Marwat und Khyber. Erst im November 2021 ließ die Terrorgruppe *Tehrik-e-Taliban Pakistan* wissen, dass sie den FATA-Merger ablehne und seine Rücknahme zur Vorbedingung für Friedensverhandlungen mit der pakistanischen Regierung mache. Die Bevölkerung, die nach Jahrzehnten der Vernachlässigung große Hoffnungen in den Merger setzt, verunsichert dies zutiefst. Zwar haben die Pakistanischen Taliban von dieser Forderung inzwischen wieder Abstand genommen, doch bis zu einem Ausgleich scheint es noch ein langer Weg zu sein.

Neben der komplexen Situation in den Merged Areas selbst hängt die Stabilisierung der Region aber auch davon ab, wie sich das benachbarte Afghanistan nach der erneuten Machtübernahme der Taliban weiter entwickeln wird: Greifen die dortigen Konflikte auf die Merged Areas über? Suchen Afghaninnen und Afghanen hier Schutz vor der Willkürherrschaft der Islamisten und einer sich rasch verschlechternden Versorgungslage? Nutzen grenzübergreifend vernetzte Terrorgruppen die pakistanischen Stammesgebiete erneut als Rückzugsräume?

Darüber hinaus ist die wirtschaftliche Entwicklung der Merged Areas eng an die Situation im Nachbarland gekoppelt. Auch von den Geschicken Afghanistans wird es abhängen, ob die Region ein infrastrukturschwaches Randgebiet entlang der nur schwer zu kontrollierenden Hochgebirgsgrenze bleibt oder sich zu einem Drehkreuz für den internationalen Handel entwickeln kann. Führt doch eine der wichtigsten Verbindungsrouten zwischen Süd- und Zentralasien durch die Stammesgebiete. Offene Grenzen sind nicht nur der wirtschaftlichen Entwicklung zuträglich, sondern sind auch für den familiären und kulturellen Austausch von großer Bedeutung, denn die Paschtunen siedeln schon seit Jahrhunderten beidseits der heutigen Grenzlinie mit äußerst vielfältigen und traditionell engen Beziehungen.

Das Vertrauen der Stammesbevölkerung in den Staat und seine Institutionen wächst nur langsam. Um dieses Vertrauen zu stärken, sind ein ökonomischer Aufschwung und eine Verbesserung der Lebensbedingungen wichtige Voraussetzungen. Überdies muss Pakistan zuverlässige und funktionierende staatliche Strukturen in den Merged Areas etablieren. Bürgerinnen und Bürger müssen in die Entwicklung ihrer Gemeinden eingebunden werden und sich darauf verlassen können, dass Lokalverwaltungen zu ihrem Wohle agieren. Eine Stärkung der Zivilverwaltung wird auch dabei helfen, die noch immer ausgeprägte Dominanz des Militärs in der Region zu reduzieren. Eine wesentliche Rolle spielen dabei Wahlen auf kommunaler Ebene. Am 19. Dezember 2021 war es soweit: Zum ersten Mal wählte die Bevölkerung der Merged Areas gemeinsam mit allen anderen Wahlberechtigten der Provinz Khyber Pakhtunkhwa



Vorhergehende Doppelseite: Der neue erbaute Gebäudekomplex der Distriktverwaltung von Khwaizi Bazai in Mohmand. Lokale Regierungsführung und die Einbeziehung der Bevölkerung in die Entwicklung der Stammesgebiete sind mit den Gemeinderatswahlen von 2021/2022 näher gerückt.

ihre Kandidaten für die Tehsil-Räte. Eine zweite Wahlrunde fand Ende März 2022 statt. Für die Menschen der Stammesgebiete ist es das erste Mal, dass von ihnen gewählte Repräsentanten über die Entwicklung ihrer Region mitentscheiden werden. Damit ist ein ganz wesentlicher Schritt hin zu lokaler Regierungsführung und wirtschaftlicher Entwicklung bereits getan. Dadurch werden Demokratieverständnis und Eigenverantwortung gefördert sowie Investitionen begünstigt. Die Kommunen stehen nun vor der Herausforderung, ihr Dienstleistungsangebot im Dialog mit der Bevölkerung auf- und auszubauen. Es gilt Eigenmittel zu generieren, um dieses Angebot auch verlässlich zu gestalten. Lokale Entwicklungspläne, die das FATA-Entwicklungsprogramm in den vergangenen beiden Jahren zusammen mit den Gemeinden ausgearbeitet hat, gilt es nun umzusetzen.



Neben Maßnahmen zum Ausbau der Infrastruktur und der Wirtschaftsförderung ist es wichtig, die schulische Bildung weiter auszubauen und deren Qualität zu verbessern. Mädchen muss der Zugang zu weiterführenden Schulen und Frauen der Zugang zum Arbeitsmarkt ermöglicht werden. Weiterhin gilt es, die noch immer lückenhafte Gesundheitsversorgung breiter aufzustellen und eine flächendeckende Wasserversorgung und Müllabfuhr einzurichten. Auch ist es wichtig, die aus ihren Städten und Dörfern vertriebenen Menschen der Stammesgebiete in ihre Heimat zurückzuführen und ihnen eine ausreichende Kompensation für die durch Militärkampagnen erlittene Zerstörung bereitzustellen.

Die Merged Areas an den Entwicklungsstand des übrigen Landes heranzuführen, wird eine Generationenaufgabe. Und doch nimmt die Bevölkerung seit dem FATA-Merger vielerorts bereits erste Verbesserungen wahr, so etwa in Bezug auf den Straßenbau oder die Anbindung an Märkte. Auch hat die Bevölkerung der Stammesgebiete inzwischen die gleichen Rechte und Pflichten wie alle anderen Bürgerinnen und Bürger Pakistans. So ist der Blick der Menschen in die Zukunft heute verhalten optimistisch.

Im Dezember 2022 findet die gemeinsame Arbeit im Rahmen des FATA-Entwicklungsprogramms nach 13 Jahren und vielen kleineren und größeren Erfolgen ihren Abschluss. Die Integration der Stammesgebiete in die Provinz Khyber Pakhtunkhwa fördert die Bundesrepublik Deutschland aber auch weiterhin und unterstützt Pakistan nach Kräften, den FATA-Merger zum Erfolg zu führen.

Mitte 2022 nahm daher das Programm „Lokale Regierungsführung und Bürgerbeteiligung“ seine Arbeit auf. Das vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung beauftragte Vorhaben soll die Entwicklungszusammenarbeit im Kernthema Frieden und gesellschaftlicher Zusammenhalt fortführen, sowohl in Khyber Pakhtunkhwa mit den Merged Areas als auch im Punjab. Ziel des neuen Vorhabens ist es, Pakistan bei seinen Dezentralisierungsbemühungen weiter zu unterstützen und die Leistungsfähigkeit des Staates in Bezug auf lokale Dienstleistungserbringung, Bürgerbeteiligung und Selbstverwaltung zu verbessern. Darüber hinaus sollen die Steuerverwaltung und das Finanzmanagement effizienter und transparenter gestaltet werden, um mehr Eigenmittelt zu mobilisieren und Einnahmen künftig gezielter einsetzen zu können. Dadurch werden wichtige Rahmenbedingungen für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung auf lokaler Ebene geschaffen und die Eigenverantwortung Pakistans für die Umsetzung der Agenda 2030 gestärkt.

**Doppelseite 350/351: Durch die Stammesgebiete verläuft die Hauptroute für den Handel mit Afghanistan. Frieden an Pakistans nordwestlicher Grenze ist daher eine wichtige Voraussetzung für die nachhaltige Entwicklung der Region.**



## Das Programm und seine Wirkungen

| | |
|---|---|
| **Programm** | FATA-Entwicklungsprogramm (FATA Development Programme, FDP) |
| **Auftraggeber** | Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) |
| **Kofinanzierung** | Europäische Union (EU) (2017-2022)<br>Agence Française de Développement (AFD) (2011-2017)<br>Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit der Schweizerischen Eidgenossenschaft (DEZA) (2013-2017) |
| **Durchführungsorganisation** | Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH |
| **Politische Partner** | Provinzregierung von Khyber Pakhtunkhwa, Pakistan:<br>• Planning and Development Department<br>• Elementary and Secondary Education Department<br>• Department of Health<br>• Local Government, Elections and Rural Development Department<br>• Zakat, Ushr, Social Welfare, Special Education & Women Empowerment Department<br>Vormals: Civil FATA-Secretariat und dessen Abteilungen |
| **Implementierungspartner** | Institute of Management Sciences (IMS) (2019-2022)<br>Khyber Medical University (KMU) (2015-2022)<br>Sarhad Rural Support Programme (SRSP) (2022)<br>United Nations Development Programme (UNDP) (2018-2021)<br>University of Peshawar, Dept. of Journalism and Mass Communication (2010-2017)<br>Community Appraisal & Motivation Programme (CAMP) (2010-2012)<br>Center of Excellence for Rural Development (CERD) (2011-2012)<br>DEWAH - Bringing Light into Darkness (2012-2014)<br>Diverse zivilgesellschaftliche Dorforganisationen und lokale NGOs (2012-2017) |
| **Region** | Merged Areas der Provinz Khyber Pakhtunkhwa (vormals Federally Administered Tribal Areas, FATA) |
| **Laufzeit & Budget** | 01.07.2009 - 30.06.2012 (1. Phase) - 7,7 Millionen Euro<br>01.07.2012 - 30.06.2016 (2. Phase) - 13,5 Millionen Euro<br>01.07.2016 - 31.12.2022 (3. Phase) - 18,5 Millionen Euro |
| **Programmkomponenten** | Förderung der Grundbildung (2009-2022)<br>Stärkung des Gesundheitssystems (2009-2022)<br>Aid to Uprooted People (AUP) (2017-2022)<br>Independent Project Reporting (IPR) (2009-2022)<br>Stärkung lokaler Regierungsführung (2016-2022)<br>Staatlich-zivilgesellschaftlicher Dialog (2016-2022)<br>Verbesserung der Lebensgrundlagen (Livelihood Project) (2009-2016) |
| **Beitrag zu den Zielen der Agenda 2030 (SDG) (Programmphase 3)** | 1 Keine Armut; 3 Gesundheit und Wohlergehen; 4 Hochwertige Bildung; 5 Geschlechter-Gleichheit; 6 Sauberes Wasser und Sanitär-Einrichtungen; 9 Industrie, Innovation und Infrastruktur; 11 Nachhaltige Städte und Gemeinden; 16 Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen |

Links: „*Mach mir schöne Augen*": Dekoration eines Motorradscheinwerfers in Taxila.

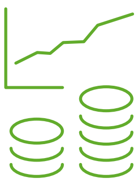
## Wirkungen in Zahlen: Governance

**3. Phase, 2016-2022 (Stand 30. Juni 2022)**

**29.484** gewählte Volksvertreterinnen und -vertreter in **4.333** Stadt-, Tehsil-, Dorf- und Nachbarschaftsräten der Provinz Khyber Pakhtunkhwa nutzen in der Ausübung ihrer Amtsgeschäfte die Geschäftsordnung zur Lokalverwaltung sowie Regularien und Verordnungen für Finanzplanung, Buchhaltung, Monitoring, Supervision und Rechtsstaatlichkeit (#SDG16).

Für über **5.000** Beamte der Lokalverwaltungen und Ratsmitglieder auf Tehsil-Ebene sind Schulungspläne erstellt und moderne Lehrmaterialien zu Aufgaben und Verantwortlichkeiten im dezentralen Regierungssystem entwickelt, die von der Local Governance School für Fortbildungen genutzt werden (#SDG1, #SDG4, #SDG16).

**1.336** Beamte der Provinz Khyber Pakhtunkhwa haben neue Zertifikatslehrgänge der Local Governance School zu Ingenieurwesen, Verwaltung, Finanz- & Rechnungswesen durchlaufen und sind in der Lage, ihre Aufgaben in den neu geschaffenen Lokalverwaltungen effizient, transparent und entwicklungsorientiert wahrzunehmen. Sie können Projekte planen, durchführen und monitoren und diese im Bürgerdialog priorisieren (#SDG1, #SDG4, #SDG6, #SDG11, #SDG16).



In **25** Tehsils der Merged Areas ist eine Analyse zur Generierung potentieller Eigeneinnahmen durchgeführt, welche Lokalverwaltungen dazu befähigt, Gebühren gezielter und effizienter zu erheben. Mehreinnahmen ermöglichen eine lokal getragene Entwicklung (#SDG1, #SDG16, #SDG17).

**40** Beamte in Provinz- und Lokalverwaltung sowie über **100** Vertreterinnen und Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen der Merged Areas (darunter **55** Frauen) wurden in der Nutzung mobiler Anwendungen (*Audiopedia*) zur Sensibilisierung der Bevölkerung für das dezentrale Regierungssystem und die COVID-19-Pandemie geschult (#SDG4, #SDG16).

**35,5 Mio.** Menschen in der Provinz Khyber Pakhtunkhwa profitieren von einem verbesserten gesetzlichen Rahmenwerk zur Lokalverwaltung und Dezentralisierung. Damit wird neben einer transparenten und effizienten Umsetzung des *Local Government (Amendment) Act* von 2019 auch mehr politische Teilhabe ermöglicht und ein Beitrag zur konstruktiven Zusammenarbeit von Institutionen der Provinz-, Distrikt- und Tehsil-Ebene geleistet (#SDG16).



**22** Abgeordnete der Merged Areas im Provinzparlament von Khyber Pakhtunkhwa (darunter **6** Frauen) sind zum kommunalen Verwaltungs- und Regierungssystem sowie zu parlamentarischen Verfahren geschult und nutzen das erworbene Wissen in der Gesetzgebungs- und Ausschussarbeit sowie im Eintreten für die Entwicklungsbedarfe der Menschen in den Merged Areas (#SDG4, #SDG16).

**531** gewählte Tehsil-Räte (darunter **177** Frauen) aller **7** Stammesdistrikte sind zu ihren Rollen und Verantwortlichkeiten, zu Gesetzen, Verordnungen und zum Finanzmanagement sowie dem dezentralen Regierungssystem fortgebildet und nutzen dieses Wissen in der Erstellung und Umsetzung lokaler Entwicklungspläne (#SDG4, #SDG16).



**149** Tehsil-Verwaltungskräfte in allen **7** Stammesdistrikten sind durch Schulungen in Beschaffung, Buchhaltung, Finanz- und Vertragsmanagement dazu befähigt, öffentliche Finanzen transparenter zu verwalten, Dienstleistungen effizienter und effektiver zu erbringen und Infrastruktur bürgerorientierter zu gestalten (#SDG1, #SDG4, #SDG6, #SDG11, #SDG16).

**202** Kommunalverwaltungsbeamte der Merged Areas und der Settled Districts von Khyber Pakhtunkhwa haben durch kollegiales Lernen in **16** *Twinning*-Initiativen Erfahrungen ausgetauscht und Praxiswissen zum dezentralen Regierungssystem und der Dienstleistungserbringung in lokalen Regierungs- und Verwaltungsinstitutionen erworben (#SDG1, #SDG4, #SDG6, #SDG11, #SDG16).

## Wirkungen in Zahlen: Dialog

**1.171** Bürgerinnen und Bürger aus allen Verwaltungsbezirken der Merged Areas sowie **63** Regierungsbeamte nahmen an **50** Austauschrunden zum staatlich-zivilgesellschaftlichen Dialog teil, um lokale Entwicklungsdefizite zu ermitteln, friedliche Wege der Konfliktlösung zu fördern und gleichzeitig das Vertrauen in den Staat und seine Institutionen zu stärken (#SDG3, #SDG4, #SDG6, #SDG11, #SDG16).



**105** Vertreterinnen und Vertreter von Provinzregierung, Distriktverwaltungen, Zivilgesellschaft und Gemeinden (darunter **20** Frauen) haben im konstruktiven Dialog miteinander mehrjährige Entwicklungspläne für bedarfsbezogene, bürgernahe Dienstleistungen in den **3** Pilot-Distrikten Kurram, Khyber und Orakzai erstellt. Von den lokalen Verwaltungen werden diese im Rahmen der Annual Development Plans inzwischen umgesetzt (#SDG1, #SDG3, #SDG4, #SDG5, #SDG6, #SDG11, #SDG16).

**82** Mitglieder der Provinzkommission zur Stellung der Frau in Khyber Pakhtunkhwa und ihrer Distriktkomitees in Khyber, Orakzai und Kurram wurden zu Rollen, Verantwortlichkeiten und Frauenrechten geschult und mit dem Konzept „Sport für Entwicklung" vertraut gemacht. Sie nutzen ihre in Fortbildungen erworbenen Kommunikationsfähigkeiten und sozialen Kompetenzen zur Aufklärung von Frauen bezüglich ihrer Rechte und haben damit begonnen, durch Sport Entwicklungsdialoge und soziale Veränderungen anzustoßen (#SDG4, #SDG5, #SDG16).

**49** Vertreterinnen und Vertreter von Gemeinden der Merged Areas und des Local Government Departments (darunter **18** Frauen) entwarfen die Comicfiguren Sher Khan und Gul Bano. Mittels **15** Bildbotschaften, **10** Kurzgeschichten und **1** Kurzfilm sensibilisieren diese Figuren die Bevölkerung für den FATA-Merger, das lokale Verwaltungssystem, Kommunalratswahlen sowie staatliche und kommunale Dienstleistungen (#SDG3, #SDG4, #SDG5, #SDG6, #SDG11, #SDG16).



**25** Entwicklungspläne für alle Tehsils der Merged Areas wurden in Dialogveranstaltungen unter Beteiligung von **296** Vertreterinnen und **1.750** Vertretern von Provinzregierung, lokalen Verwaltungen, Zivilgesellschaft und Gemeinden erstellt und werden von den neu gewählten Tehsil-Räten als Grundlage für die lokale Entwicklungsplanung genutzt (#SDG1, #SDG3, #SDG4, #SDG5, #SDG6, #SDG11, #SDG16).

Bis zu **7 Mio.** Menschen in den Stammesgebieten und im Raum Peschawar wurden in **160** einstündigen Radio Shows durch Expertengespräche und Live-Interviews über den FATA-Merger, das neue Kommunalverwaltungssystem sowie über die vor kurzem eingeführte behördliche Auskunftspflicht gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern aufgeklärt (*Right to Information Act*) (#SDG9, #SDG16).



**3,1 Mio.** Mal wurden einminütige Videoclips der Radio Show-Expertengespräche mit Kernbotschaften zum FATA-Merger, dem neuen Kommunalverwaltungssystem, der COVID-19-Pandemie und dem *Right to Information Act* auf der Facebookseite des Local Government Departments aufgerufen und **709.796** Mal die vollständigen einstündigen Live-Interviews heruntergeladen (#SDG16).

**46** Sozialarbeiterinnen des Social Welfare Departments wurden zu Frauenschutzgesetzen (Belästigung am Arbeitsplatz, Fraueneigentumsgesetz, häuslicher Gewalt) geschult und setzen das erworbene Wissen in den neu eingerichteten Frauenförderungszentren der Merged Areas ein, um Betroffene zu beraten (#SDG5).

**7** Gender Desks wurden in den Strukturen des Social Welfare Departments fest verankert. Gender Desk Officer beraten heute Tehsil-Verwaltungen und Frauen in allen **7** Stammesdistrikten und setzen das in Schulungen erworbene Wissen dazu ein, Frauen zu ihren Rechten zu beraten und die Bedarfe von Frauen in die lokale Entwicklungsplanung einzubringen (#SDG5, #SDG16).

## Wirkungen in Zahlen: Bildung

**3,6 Mrd.** Rupien an staatlichen Fördergeldern (ca. **18 Mio.** Euro) konnten mittels der Eröffnung von bislang **5.264** Bankkonten von Eltern-Lehrer-Räten abgerufen und für Schulverbesserungsmaßnahmen genutzt werden (#SDG1, #SDG4, #SDG16).

**44.344** Menschen haben sich in **5.543** Eltern-Lehrer-Räten zusammengeschlossen (darunter **2.212** Frauenräte mit **17.696** Mitgliedern), um durch politische Teilhabe in der Bildungsplanung mitzuwirken und schulische Infrastrukturprojekte in ihren Gemeinden durchzuführen (#SDG4, #SDG16).

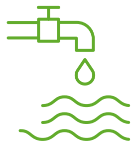


**733** Verwaltungsfachkräfte des Education Departments auf Distriktebene (darunter **147** Frauen) nutzen das in Fortbildungen erlernte Wissen zu Monitoring, Datenerhebung und Verwaltung öffentlicher Finanzen in ihrer täglichen Arbeit (#SDG1, #SDG4, #SDG16).

**92** Mitglieder von Eltern-Lehrer-Räten haben eine Ausbildung zum *Master-Trainer* in Schulentwicklung und Finanzplanung absolviert (darunter **39** Frauen). Sie gaben ihr Wissen in Trainingsmaßnahmen an bislang **4.405** Schulen in den Merged Areas weiter (#SDG1, #SDG4, #SDG16).

**506.353** Schülerinnen und Schüler (**83%** aller Schulkinder, davon **159.204** Mädchen) profitieren von **9.916** Schulverbesserungsmaßnahmen: **1.643** neue Klassenzimmer, **1.926** Spielplätze, **1.477** Umfassungsmauern, **2.346** Trinkwasseranschlüsse, **2.147** sanitäre Anlagen, **377** neu eingestellte Lehrer (#SDG4).

**8.810** Mitglieder von Eltern-Lehrer-Räten (darunter **3.324** Frauen) sind durch Fortbildungen in der Lage, den Wiederaufbau zerstörter Schulen und Schulverbesserungsmaßnahmen eigenständig zu planen, zu budgetieren und umzusetzen (#SDG1, #SDG4, #SDG6, #SDG16).





**609.826** Schülerinnen und Schüler (davon **202.969** Mädchen) profitieren indirekt von einer verbesserten Primar- oder Sekundarbildung durch die Erstellung von Bildungsplänen für alle **13** Verwaltungsbezirke der Merged Areas und eine Stärkung lokaler Schulverwaltungen (#SDG4, #SDG16).

**328** Bedienstete des Education Departments (darunter **42** Frauen) sind in der Nutzung eines Personalressourcen-Managementsystems (HRIS) geschult, wodurch Personaleinsätze besser planbar werden. Daten von **23.835** Angestellten wurden bislang erfasst (**91%** aller Bediensteten im Bildungssektor, davon **8.002** Frauen) (#SDG4, #SDG16).

**1,87 Mio.** Datensätze sind im Bildungsmanagement-Informationssystem (EMIS) erfasst und werden zur Ermittlung des Mangels an Personal und schulischer Infrastruktur sowie des Qualifizierungsbedarfs von Lehrkräften genutzt (#SDG4, #SDG16).

**72** Führungs- und Lehrkräfte des Education Departments auf Distriktebene (davon **9** Frauen) wurden in der Planung von schulischen Entwicklungsprojekten und im Erstellen von Projektanträgen qualifiziert (#SDG4, #SDG16).

**1,03 Mio.** Kinder (**649.682** Mädchen und **378.524** Jungen), die bislang keine Schule besuchen, profitieren indirekt vom Bildungsmanagement-Informationssystem (EMIS), das aufzeigt, in welchen Regionen Schulen, Lehrpersonal oder Klassenräume fehlen und in welchen Gemeinden Kampagnen v.a. zur Mädchenbildung notwendig sind (#SDG4, #SDG5, #SDG16).

## Wirkungen in Zahlen: Gesundheit

**5 Mio.** Menschen profitieren indirekt von einer effizienten, bedarfsorientierten und datengestützten Gesundheitsplanung auf lokaler Ebene, die durch ein qualitativ verbessertes Distrikt-Gesundheitsinformationssystem (DHIS) ermöglicht wird. Ein in Feldstudien entwickelter und erprobter Leitfaden zur Qualitätssicherung bei der Datenerhebung wird von **136** Fachkräften genutzt, welche in Datenerhebung und -verarbeitung geschult wurden. Weitere **52** Führungskräfte des Gesundheitssektors (darunter **5** Frauen) wurden in der Analyse, Nutzung und Kommunikation von Daten geschult (#SDG3, #SDG16).

Über **700.000** Menschen profitieren von einer substanziell verbesserten Qualität von Gesundheitsdienstleistungen in Basisgesundheitsstationen der Distrikte Khyber, Mohmand und Bajaur sowie der Sub-Division Peshawar und vom Wiederaufbau zerstörter medizinischer Infrastruktur. **52** lokale Qualitätsteams wurden hier gegründet und bislang **30** Pläne zur Qualitätsverbesserung entwickelt und umgesetzt. Dadurch konnte eine Verbesserung der Strom-, Wasser- und Sanitärversorgung sowie der Müllentsorgung und allgemeinen Hygiene in Gesundheitseinrichtungen erzielt werden (#SDG3, #SDG4, #SDG9).

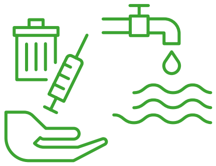
**1.048** Fach- und Führungskräfte des Department of Health auf Provinz- und Distriktebene wie auch der Gesundheitsstationen der Merged Areas (darunter **174** Frauen) nutzen das in Fortbildungen erlernte Wissen zur Gesundheitsplanung sowie zum Finanz- und Lieferkettenmanagement in ihrer täglichen Arbeit und stärken dadurch die Leistungsfähigkeit des Gesundheitssystems (#SDG3, #SDG4).

**1.250** Gesundheitsfachkräfte an **250** Kliniken und Gesundheitszentren profitieren von der Beschaffung von **25.000** Schutzausrüstungen zur Behandlung von COVID-19-Patienten (#SDG3, #SDG4).

**122** Tehsil-Verwaltungbeamte setzen Handreichungen zum Pandemiemanagement in Behörden, auf Märkten und zur Überwachung von Lockdowns ein (#SDG3, #SDG4, #SDG16).

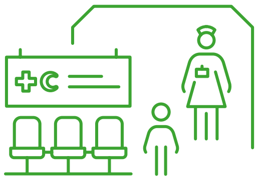
**35,5 Mio.** Menschen profitieren indirekt von einer neuen Gesundheitsstrategie für die Provinz Khyber Pakhtunkhwa (2019-2025) unter Einbeziehung der Stammesgebiete. Mittels bedarfsorientierter Finanzplanung fließen Investitionen zielgerichtet in den Ausbau der medizinischen Infrastruktur, in die Qualifizierung von Personal sowie in verbesserte und kostenlose Gesundheitsdienstleistungen für Menschen, die in Armut leben (#SDG1, #SDG3).





**5 Mio.** Menschen profitieren indirekt von der Einführung von Standards für die medizinische Grundversorgung und der Entwicklung eines Bewertungsinstruments zum Monitoring der Qualität der Grundversorgung auf Distrikt-Ebene (#SDG3, #SDG16).

Über **847.000** Menschen, insbesonders auch Frauen, profitieren von verbesserten Dienstleistungen und optimierten Arbeitsabläufen an **383** Gesundheitsstationen, deren Personal (**469** Männer und **132** Frauen) im Management von Basisgesundheitsstationen, in Medikamenten-, Hygiene- und Notfallmanagement sowie in Infektionsprävention, Notfallgeburtshilfe und Neugeborenenversorgung geschult wurde (#SDG3, #SDG4, #SDG5).



**73** Leiter von Basisgesundheitsstationen (davon **10** Frauen) wurden zum Pandemie-Management und zur Infektionsprävention in Gesundheitseinrichtungen und deren Einzugsgebiet geschult (#SDG3, #SDG4).

**157.000** Menschen profitieren von medizinischen Dienstleistungen zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie durch die Beschaffung von Labormaterial und Analysegeräten für öffentliche Gesundheitseinrichtungen (#SDG3, #SDG4).

Über **200.000** Menschen in den Merged Areas haben über Mobiltelefone Textnachrichten mit Informationen zur COVID-19-Pandemie, zu Symptomen, Krankheitsverlauf und Infektionsprävention erhalten (#SDG3, #SDG4).






# ANHANG


يا الله
قل
قل

## Die Stammesgebiete über die Jahrhunderte

**518 v. Chr.**

**Grenzgebiet als Provinz des Achämenidenreiches:** Der Perserkönig Darios I. überschreitet mit seinem Heer den Khyber-Pass und dringt bis in den Sindh vor. Das Gebiet entlang der heutigen pakistanisch-afghanischen Grenze verleibt er als Satrapie Gandhara dem achämenidischen Großreich ein. Bedeutendste Bevölkerungszentren jener Zeit sind die Provinzhauptstadt Pushkalavati, Taxila und Peschawar. Kulturelle Zeugnisse dieser Epoche sind noch heute bis an den oberen Indus in Gilgit-Baltistan zu finden, so etwa Felszeichnungen von geflügelten Fabelwesen, die an Steinböcke erinnern (siehe S. 30).



**327-326 v. Chr.**

**Alexander der Große** erreicht auf seinen Feldzügen den Khyber-Pass und führt die mazedonischen Armeen bis an die Ufer des Indus. Während sich der Herrscher von Taxila kampflos ergibt, trifft Alexander im Kunar-Tal, im Grenzgebiet zum heutigen Afghanistan, auf den erbitterten Widerstand des Stammes der Asvaka (auch als Aspasioi bekannt). Der griechische Historiker Diodorus berichtet, dass sogar die Frauen der Asvaka gegen die Griechen kämpfen, da sie „*einen glorreichen Tod einem Leben in Schmach vorziehen.*" Nach heftigen Kämpfen werden 40.000 Menschen versklavt und 230.000 Ochsen erbeutet. Auf Münzen wird Alexander der Große meist mit Löwenfell auf seinem Kopf dargestellt (siehe oben). Nach seinen Eroberungen am Indus werden aber auch Münzen mit einer Elefantenhaut als Kopfbedeckung geprägt (siehe S. 125).

**um 250 v. Chr.**

**Verbreitung des Buddhismus:** Unter König Ashoka, einem Herrscher aus der indischen Maurya-Dynastie, verbreitet sich der Buddhismus. Ein wichtiges Zentrum wird Taxila, wo Ashoka schon vor seiner Krönung als Statthalter seines Vaters herrscht. Er entsendet Missionare mit religiösen Depeschen bis nach Griechenland, Ägypten, Sri Lanka und Myanmar. In der Folgezeit entstehen auf dem Gebiet des heutigen Pakistan eine Vielzahl buddhistischer Klöster (rechts: Fuß einer Buddhastatue in Taxila).



**um 320 v. Chr. - 10 n. Chr.**

**Baktrische Reiche:** Nach dem Tod Alexanders zerfällt sein Weltreich in eine Vielzahl kleinerer Nachfolgestaaten. Der pakistanische Nordwesten wird zunächst Teil des hellenistischen Seleukidenreiches, das von Kleinasien bis Baktrien reicht. Um 240 v. Chr. spaltet sich die östlichste Provinz unter Statthalter Diodotos als eigenständiges, griechisch-baktrisches Königreich ab. In der Kontaktzone zum Reich Ashokas entsteht bald ein graeco-buddhistischer Synkretismus, der indische, persische und hellenistische Einflüsse miteinander verschmilzt. Als letzter indo-griechischer Kleinkönig regiert Straton II. bis um 10 n. Chr. im östlichen Punjab.

**1. bis 3. Jh.**

**Blütezeit Gandharas:** Unter den Kuschan-Herrschern erfährt das Reich Gandhara seine Blütezeit und erstreckt sich von Baktrien bis zum Indus. Die Kuschan, ein ursprünglich nomadisch lebendes indo-europäisches Volk, wandern bereits in den beiden letzten vorchristlichen Jahrhunderten aus dem nordwestlichen China ins antike Baktrien ein. Unter ihnen floriert der Buddhismus in der Region. Hauptstädte dieses Großreiches sind Baghram, Peschawar (damals Purushapura genannt) und Taxila (rechts: Gold-Dinar des Kanischka I. um 128-150 n. Chr.).



Links: Gebetsfahne an einem Sufi-Grab in Mohra Muradu.

8. bis 12. Jh.

**Arabische Eroberung und Islamisierung:** Während der Sindh schon im Jahr 711 von den Arabern erobert wird und sich dort unter der Herrschaft umayyadischer Kalifen der Islam verbreitet, werden die Stammesgebiete an der heutigen pakistanisch-afghanischen Grenze erst mit den Feldzügen und Eroberungen der Ghaznaviden und der ihnen nachfolgenden Ghuriden langsam islamisiert (10.-12. Jahrhundert).

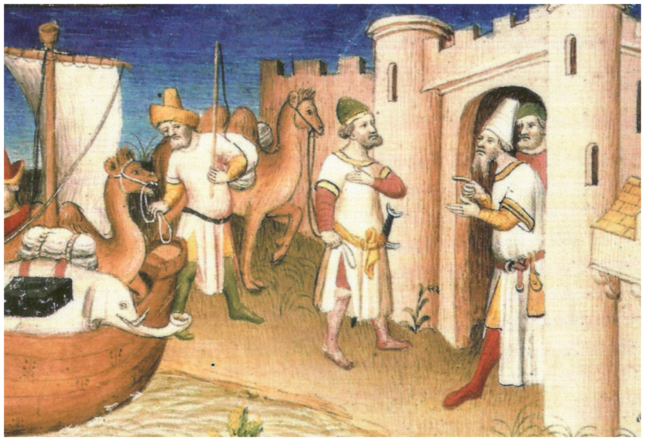


1001-1027

**Sultan Mahmud-e Ghazni** (siehe rechts), bedeutendster Herrscher der turkstämmigen Ghaznawidendynastie baut vom afghanischen Ghazni ausgehend ein islamisches Großreich auf. Zahlreiche Feld- und Beutezüge führen ihn in die Gebiete jenseits des Khyber-Passes. Im Jahr 1001 marschiert er in Gandhara ein und besiegt den Raja Jayapala in Peschawar. Im Jahr 1015 wird Lahore eingenommen, 1017 Kaschmir durchstreift und 1023 der Punjab in sein Reich eingegliedert.

1017

Aus Kabul kommend bereist der iranische Gelehrte **Abu Rayhan al-Biruni** den indischen Subkontinent und berichtet: *„In den Bergen, welche Indiens Grenze nach Westen bilden, leben Stämme der Hindus oder ihnen ähnliche Völkerschaften. Sie sind rebellisch und wild... Verschiedene Stämme der Afghanen leben hier, deren Siedlungsgebiet sich bis in das Tal des Sindh erstreckt*“.

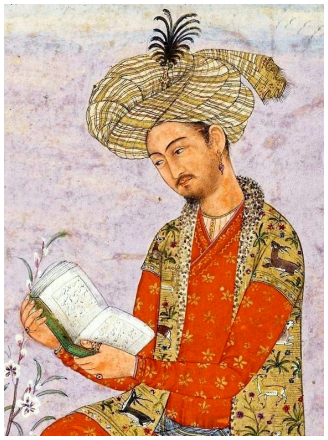


um 1275

**Marco Polo**, der von 1271 bis 1295 Asien bereist, besucht auch Peschawar, welches er italienisiert „*Bascia*“ nennt. Über die Bewohner des Ortes schreibt er wenig schmeichelhaft: „*Sie haben eine eigenartige Sprache, beten zu Idolen und haben einen üblen Charakter*“. Es wird vermutet, dass ihn seine Reise über den Khyber-Pass führt, denn hier verläuft die südliche Seidenstraße von Buchara nach Indien (oben: Miniatur aus dem Reisebericht Marco Polos „*Il Milione*“).

13-16. Jh.

**Wanderungen paschtunischer Stämme:** Um die Jahrtausendwende soll das Stammesgebiet der Paschtunen im Sulayman-Gebirge im afghanisch-pakistanischen Grenzgebiet gelegen haben. Ab dem 13. Jh. wandern paschtunische Stämme aus dem Gebiet westlich der heutigen Grenze in die Indus-Niederungen. Ab dem 15. Jahrhundert beginnt eine Wanderung der Paschtunen nach Südwesten und Westen in die Regionen um Kandahar und Herat sowie nach Norden ins Gebiet von Nangarhar und Laghman sowie in die Täler des Kabul- und Kunar-Flusses.



1526

**Gründung des Mogulreiches:** Der aus dem Fergana-Tal im heutigen Usbekistan stammende Herrscher Babur begründet das islamische Mogulreich. Es umfasst zunächst Teile des heutigen Afghanistans, den Punjab sowie eine Reihe nordindischer Provinzen entlang des Ganges. Zwar schließt es auch den Khyber-Pass als wichtigste Verbindungsroute zwischen Hindukusch und Indus-Tiefland mit ein, doch die paschtunischen Stammesgebiete beidseits der Karawanenstraße entziehen sich noch im 17. Jahrhundert jeglicher Kontrolle der Moguldynastie (rechts idealisiertes Portrait Baburs des 17. Jahrhunderts).

**16. Jh.**

**Niedergang der Seidenstraße:** Mit Entdeckung der Seeroute nach Indien und dem daraufhin folgenden Aufstieg der europäischen Seefahrt (Portugiesen, Holländer, Engländer) verliert die Seidenstraße und mit ihr der Khyber-Pass als Nadelöhr für den Handel zwischen Indien, Westasien und Europa immer mehr an Bedeutung (rechts: die Atlaskarte des Joan Blau von 1665 zeigt die Region der Stammesgebiete und die Karawanenstationen der südlichen Seidenstraße zwischen Kabul und Lahore, aufgereiht wie Perlen auf einer Kette).




**17. Jh**

**Gründung der Britischen Ostindien-Kompanie:** *Als English East India Company* wird im Jahr 1600 eine Kaufmannsgesellschaft für den Indienhandel ins Leben gerufen, die bis 1874 besteht. Im Jahr 1615 erhält eine britische Delegation vom Mogulkaiser Jahangir die Erlaubnis zur Gründung von Handelsniederlassungen und zur Nutzung der Häfen seines Herrschaftsgebietes. Im Gegenzug versorgt die Kompanie den Kaiser mit Waren und Luxusgütern aus Europa. Im Jahr 1647 betreibt der Handelsbund bereits 23 Kontore mit 90 Angestellten, so etwa in Surat, Madras, Bombay und Kalkutta. Um 1670 stattet König Charles II. die East India Company mit den Rechten aus, selbstständig Territorien zu erwerben, Geld zu prägen, Festungen und Truppen zu befehligen, Bündnisse einzugehen, Krieg zu erklären und die Gerichtsbarkeit in den erworbenen Gebieten auszuüben. Ab 1680 baut die Kompanie ihre eigenen Streitkräfte mit bald erheblicher militärischer Schlagkraft auf. Soldaten werden hauptsächlich unter der einheimischen Bevölkerung rekrutiert. Die East India Company agiert bald als weitgehend souveräner Staat und verwaltet riesige Gebiete in Bengalen, Madras und Bombay (links: britischer Handelskontor in Surat um 1680).

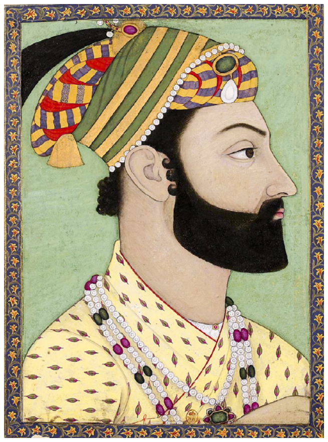


**1747-1758**

**Gründung des modernen Afghanistans:** Ahmad Shah Durrani, der heute als Vater des modernen Afghanistans gilt, nutzt die Wirren im persischen Afschariden-Reich, um die afghanischen Stämme unter seiner Führung zu einen. Ausgehend von Kandahar nimmt er zunächst Ghazni ein und erobert sodann die zum Moghul-Reich gehörenden Städte Kabul und Peschawar. Von hier aus baut er seine Herrschaft über Kaschmir, den Punjab und Sindh aus und erobert im Jahr 1757 schließlich Delhi (rechts: Miniatur von Ahmad Shah Durrani im Mogulstil um 1757).

**1750er**

Die Marathen, eine Konföderation hinduistischer Kleinkönige aus Zentralindien, leiten den **Niedergang des Moghulreiches** und die Erneuerung des Hinduismus in Indien ein. Im Westen drängen sie in der Schlacht von Peschawar (1758) den Einfluss Shah Durranis bis zur heutigen afghanischen Grenze zurück.



**1757**

Nach dem Sieg über Siraj ud-Daulah in der Schlacht bei Plassey 1757, den de-facto unabhängigen Statthalter der Moghuldynastie in Bengalen, steigt die **Britische Ostindien-Kompanie zum bestimmenden Machtfaktor in Indien** auf und begründete so die fast 200-jährige britische Kolonialherrschaft über die Region.

**1772**

**Zankapfel Peschawar:** Truppen der afghanischen Durrani-Dynastie erobern Peschawar zurück und machen die Stadt mit der Festung Bala Hissar zu ihrer Winterresidenz. Die Sommerhauptstadt des Reiches wird von Kandahar nach Kabul verlegt.

**1799-1823**

Bereits 1799 verliert das afghanische Durrani-Reich die Kontrolle über Lahore an die Sikhs. 1819 folgt der Verlust Kaschmirs. Vier Jahre später schlägt die Armee des Maharadscha Ranjit Singh ein Bündnis aus Durrani-Truppen und paschtunischen Stämmen in der Schlacht von Nowshera. **Peschawar und der Khyber-Pass fallen an die Sikhs**, die Festung Bala Hissar wird zerstört (rechts: Ranjit Singh, Miniaturmalerei von 1830).



**1839**

**Eroberung Karatschis durch die Britische Ostindien-Kompagnie:** Die Bedeutung von Indus und Sindh bewegt die Briten dazu, die Stadt am 3. Februar 1839 zu erobern. Das Manora Fort wird durch Beschuss von See zerstört. Die Stadt hat damals weniger als 14.000 Einwohner. Damit beginnt eine Ära kolonialer Herrschaft über das heutige Pakistan. Im Jahr 1854 beginnt der Ausbaus des Hafens von Karatschi und damit der unaufhaltsame Aufstieg der Stadt (links: Münze der East India Company von 1808).




**1839-1842**

**Erster Anglo-Afghanischer Krieg:** Das russisch-britische Ringen um Einfluss in Iran und Afghanistan führt zur Intervention der Briten. Mit 16.500 Soldaten und rund 35.000 Bediensteten und Familienmitgliedern marschieren sie im April 1839 auf Kabul und setzen den afghanischen Herrscher Dost Mohammed ab. Nach ursprünglichen Erfolgen zwingt ein Aufstand der afghanischen Stämme die Briten im Januar 1842 jedoch zum Rückzug. Ihre Armee wird fast gänzlich aufgerieben (rechts: Hinterhalt afghanischer Kämpfer im Siri-Kajoor Pass um 1840).



**1842-1857**

1842 kommen **Peschwar und der Khyber-Pass erstmals in britische Hand**, das Grenzgebiet wird jedoch bis in die 1930er Jahre immer wieder umkämpft. Im zweiten Sikh-Krieg (1848-1849) kommen große Teile der heutigen Provinz Khyber Pakhtunkhwa unter britische Kontrolle. Sie werden Teil des Verwaltungsgebiets Punjab. Ab 1849 führt die Britische Ostindien-Kompanie zahlreiche Militärkampagnen und Strafexpeditionen gegen paschtunische Stämme durch, so etwa 1849 gegen die Baizai, 1851/52 gegen die Mohmand, 1853 gegen die Afridi oder 1855 gegen die Orakzai.

**1854-1857**

**Expedition der Brüder Schlagintweit:** Mit Unterstützung Alexander von Humboldts und im Auftrag der Britischen Ostindien-Kompanie erforschen die bayerischen Geografen und Bergsteiger Herrmann, Adolf und Robert Schlagintweit den Subkontinent. Dabei bereisen sie auch das heutige Pakistan und die paschtunischen Stammesgebiete. Sie tummeln sich in den Bazaren von Rawalpindi und von Peschawar und durchqueren Wasiristan. Begleitet werden sie auf ihren Karawanenzügen von einheimischen Sammlern, Ärzten, Übersetzern und Geländekundigen. Mit ihrer großen naturkundlichen und ethnologischen Sammlung treten die Brüder Hermann und Robert 1857 die Rückreise auf dem Seeweg an. Adolf Schlagintweit wagt die Rückkehr durch Zentralasien. Eine verhängnisvolle Entscheidung. Im äußersten Westen des heutigen China fällt er dem Khan von Kaschgar in die Hände. Dieser Lokalherrscher hält ihn für einen chinesischen Spion und lässt ihn kurzerhand enthaupten. Im Lahore Museum werden noch heute 50 ethnologische Masken der Schlagintweits ausgestellt – Gipsabgüsse der Gesichter von Angehörigen diverser ethnischer Gruppen im damaligen Britisch Indien (siehe links).



**1857-1858**

**Sepoy-Aufstand gegen die britische Kolonialherrschaft:** Am 10. Mai 1857 kommt es in Merath, im Norden Britisch-Indiens, zum offenen Aufstand muslimischer und hinduistischer Soldaten (Sepoy) gegen ihre britischen Befehlshaber. Der Aufstand weitet sich bald auf viele von der Ostindien-Kompanie beherrschten Gebiete aus. In Merath und Delhi kommt es zu Morden an Briten und Eurasiern sowie an Indern, die zum Christentum übergetreten sind. Eine der bekanntesten Protagonistinnen des Aufstandes ist die Hindu-Fürstin Lakshmibai, Rani von Jhansi, die am 17. Juni 1858 im Gefecht bei Khota-ki-Serai nahe Gwalior fällt (siehe Gemälde rechts).



**1858**

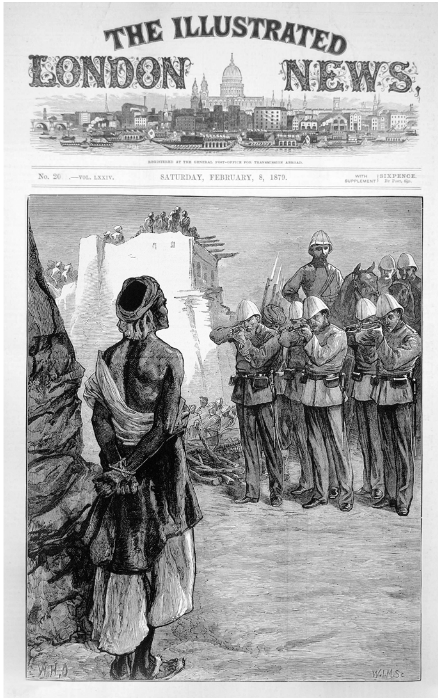
**Britisch Indien wird zur Kronkolonie:** Nach Niederschlagung des Sepoy-Aufstandes gegen die britische Kolonialherrschaft wird die Ostindien-Kompanie durch den Government of India Act 1858 aufgelöst und Britisch-Indien zu einer formellen Kronkolonie. Das britische Herrschaftsgebiet in Südasien umfasst neben Teilen des heutigen Indiens auch Assam, Bengalen, Burma, den Sindh und den Punjab. Belutschistan, Kaschmir und Jammu sind abhängige Fürstenstaaten.

**1867**

Der „***Murderous Outrages Act***“ wird durch die Regierung Britsch Indiens als Instrument der Kontrolle und Disziplinierung der Bevölkerung des Punjab eingeführt. Bis zur Gründung der North-West Frontier Province im Jahr 1901 gehören zum Punjab auch die von Paschtunen bevölkerten Gebiete westlich des Indus. Das Gesetz soll zur Bekämpfung der durch „Fanatiker“ begangenen schweren Straftaten wie Mord oder Mordversuch an Kolonialbeamten und deren lokalen Untergebenen dienen.

**1877**

Als „***Ghazi Act***“ wird der Murderous Outrages Act von 1867 angepasst und speziell auf die Verwaltungsbedarfe in paschtunisch besiedelten Grenzgebieten zu Afghanistan zugeschnitten. Er gibt britischen Offizieren an der North-West Frontier die Macht, sich über das in Britisch Indien geltende Strafrecht hinwegzusetzen und willkürliche und drakonische Strafen zu verhängen, darunter auch Massenhinrichtungen (rechts: Titelseite der *Illustrated London News* von 1879: *„Execution of a Ghazi, or Mohammedan Fanatic“*).


THE ILLUSTRATED LONDON NEWS

SATURDAY, FEBRUARY, 8, 1879.

**1878-1880**

**Zweiter Anglo-Afghanischer Krieg:** Nach russischen Vorstößen in Zentralasien entsteht 1868 das Generalgouvernement Turkestan mit Hauptstadt Taschkent an der Nordgrenze Afghanistans. Zum Ärger der Briten wird dem russischen Zarenreich 1878 die Eröffnung einer Gesandtschaft in Kabul erlaubt. Als die Briten mit der Eröffnung einer eigenen Gesandtschaft scheitern, marschieren sie mit rund 50.000 Mann in Afghanistan ein und besetzen einen großen Teil des Landes. Zwar werden die britischen Truppen schließlich abgezogen, doch im Vertrag von Gandamak muss sich der Emir von Afghanistan dazu bereiterklären, den Briten die Kontrolle über die afghanische Außenpolitik abzutreten (links: Karikatur des „Great Game“ von 1878 im *Punch Magazine*. Der afghanische Emir Sher Ali zwischen seinen „Freunden“ Russland und Großbritannien).

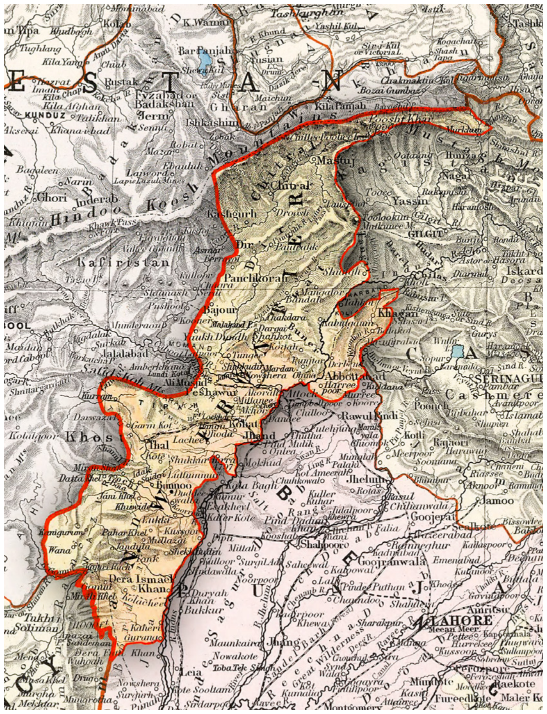

“SAVE ME FROM MY FRIENDS!”

**1893**

**Festlegung der „Durand-Linie“** als Grenze zwischen Britisch-Indien und Afghanistan. Benannt ist sie nach dem damaligen Außenminister der indischen Verwaltung, Sir Henry Mortimer Durand. Diese Demarkationslinie wird bewusst durch die Siedlungsgebiete paschtunischer Stämme gelegt, welche vorher weitestgehend unabhängig waren. So entsteht eine Pufferzone zu Afghanistan, die dabei helfen soll, die unbotmäßigen Stämme besser zu kontrollieren.

**1897-1898**

**Erster Mohmand Feldzug:** Paschtunische Stämme begehren gegen die Grenzziehung durch ihr Siedlungsgebiet auf und attackieren britische Truppen und deren Stellungen an zahlreichen Orten entlang der neuen Grenze, so im Tochi-Tal in Nordwasiristan, in Malakand oder im Swat-Tal. Krieger der Mohmand dringen sogar auf britisches Gebiet um Peschawar vor und überfallen dort das Dorf Shabqadar. Kämpfer des Afridi Stammes besetzen innerhalb weniger Tage alle britischen Posten am Khyber-Pass. Ab August 1897 geht die Malakand Field Force des Major-General Sir Bindon Blood unterstützt durch eine Division aus Peschawar gegen die Aufständischen vor. In der sogenannten „*First Mohmand Campaign*“ bringen die Briten die Grenzregion unter großen Verlusten wieder unter ihre Kontrolle und zerstören auf ihren Strafexpeditionen ganze Dörfer, so etwa im Mamund-Tal. Der spätere britische Premierminister Sir Winston Churchill dient 1897 an der North-West Frontier als Unterleutnant und Kriegskorrespondent und hält seine Erlebnisse im Buch *The Story of the Malakand Field Force* (1898) fest.



**1901**

Lord Curzon, Vizekönig Britisch-Indiens, erklärt die nordwestliche Grenzregion des Verwaltungsbezirks Punjab zur „***North-West Frontier Province***“ (**NWFP**). Peschawar wird Provinzhauptstadt. Die Region mitsamt den Stammesgebieten entlang der Durand Linie wird zur Grenzmark und Pufferzone zum widerspenstigen Afghanistan (rechts: Karte der neugegründeten NWFP von 1904 im Stanford Atlas).

**1901-2018**

Die ***Frontier Crimes Regulation*** (FCR) wird als Fortschreibung des Murderous Outrages Act von 1867 und des Ghazi Act von 1877 verabschiedet, da das Strafrecht der Kolonialherrschaft als ungenügend erachtet wird, um auf die hohen Kriminalitätsraten im Grenzland zu Afghanistan zu reagieren. Mit der Frontier Crimes Regulation wird ein System der indirekten Herrschaft über die Stämme des Grenzlandes eingeführt, in welchem die Stammesoberhäupter (Maliks) eine wichtige Rolle spielen. Es stellt politische Kontrolle über rechtsstaatliche Prinzipien und verweigert den Stämmen drei Grundrechte, die in anderen Teilen Britsich-Indiens Geltung haben: „*appeal, wakeel and daleel*“, also das Recht auf Anfechtung eines Urteils, die Möglichkeit, sich durch einen Rechtsbeistand vertreten zu lassen und die Möglichkeit, Beweismittel vor Gericht vorzubringen. Das Gesetzt ermöglicht es der Kolonialverwaltung, Sippenhaft zu verhängen, ganze Clans zu deportieren oder Dörfer zu zerstören. Die FCR wird in weiten Teilen der Stammesgebiete bis 2018 Rechtsgültigkeit haben.

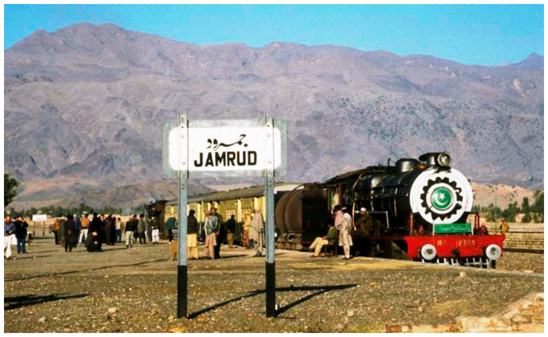



**1907**

Zur Grenzsicherung zu Afghanistan werden Stammesmilizen rekrutiert. Diese sogenannten „***Frontier Corps***“ stehen unter dem Befehl britischer Offiziere. Zu diesen paramilitärischen Einheiten gehören die bekannten Khyber Rifles, die bis heute existieren (rechts: eine Postkarte um 1910 zeigt Sepoys der Khyber Rifles).

**1919**

**Dritter Anglo-Afghanischer Krieg:** Nachdem am 3. August 1919 afghanische Truppen die Grenze Britisch-Indiens am Khyber-Pass überschreiten und das strategisch wichtige Dorf Bagh erobern, bricht erneut Krieg aus. Zwar besteht die afghanische Armee zu diesem Zeitpunkt nur aus rund 50.000 dürftig ausgerüsteten Soldaten, doch der Emir von Afghanistan kann auf die Loyalität von bis zu 80.000 Stammeskriegern in den Grenzregionen zählen. Auch Deserteure der von Briten kommandierten Grenzmilizen verstärken diese Truppe. Allein im Gebiet des Khyber-Passes kann der Herrscher Afghanistans mit der Unterstützung von 20.000-30.000 Afridi-Kriegern rechnen. Die Briten können die Angriffe mit Sikh- and Gurkha-Einheiten zwar zurückschlagen, doch zeigt sich nun, wie sehr britische Grenztruppen und deren Ausrüstung während des Ersten Weltkriegs vernachlässigt worden waren. Am 24. Mai 1919 bombardieren die Briten den Königspalast in Kabul aus der Luft. Zwar ist der materielle Schaden gering, doch entfaltet der Angriff eine starke psychologische Wirkung. Wenige Tage darauf bittet der afghanische König Amanullah Khan um Frieden. Am 8. August 1919 wird schließlich in Rawalpindi ein Friedensvertrag unterzeichnet. Beide Seiten profitieren von der Vereinbarung. Großbritannien kann die Durand-Linie als Grenze zwischen Afghanistan und dem britischen Hoheitsgebiet bestätigen, Afghanistan gewinnt seine nationale Souveränität zurück und so auch die Kontrolle über seine Außenpolitik, die seit dem Zweiten Anglo-Afghanischen Krieg in britischen Händen gelegen hatte.




**1920-1925**

**Khyber-Bahnlinie:** Der Khyber-Pass wird durch den Bau einer Bahnlinie weiter erschlossen und mit Peschawar verbunden. Die Strecke mit ihren 34 Tunneln soll dabei helfen, rasch Truppen ins Grenzgebiet zu Afghanistan verlegen zu können. Schon 1879 wird über den Bau einer Bahnlinie nachgedacht und werden Vermessungen durchgeführt, erste Schienen werden jedoch erst ab 1907 verlegt. Doch während des Ersten Weltkrieges ruhen die Arbeiten und werden erst 1920 wieder aufgenommen. Am 3. November 1925 wird die Strecke von Jamrud nach Landi Kotal eröffnet. Die Strecke mit ihren 58 Kilometern und 92 Brücken und 13 Bahnstationen ist bis 2008 in Betrieb. In diesem Jahr wurde die Strecke durch Monsunregenfälle schwer beschädigt, seitdem ist sie geschlossen (oben: Postkarte der Khyber-Bahn um 1950).

**1935**

**Zweiter Mohmand Feldzug:** Nachdem rund 2.000 Stammeskrieger der Mohmand unter dem Einfluss des Widerstandskämpfers Hadschi Sahib von Turangzai marodierend durch die Settled Districts der North-West Frontier Province ziehen und Kommunikationslinien zerstören, senden die Briten mehrere Armeeeinheiten gegen den Stamm. Erstmals in Britisch-Indien kommen hier Panzer zum Feldeinsatz. Nach zwei Monaten wird der Aufstand niedergeschlagen und die Mohmand bitten bei mehreren Dschirgas um Frieden und akzeptieren die ihnen von den Briten auferlegten Geldstrafen.

**1936-1939**

**Wasiristan Feldzüge:** In Wasiristan bricht eine Rebellion gegen die Herrschaft der Briten aus, als diese versuchen, die Region durch eine höhere Militärpräsenz enger an das Kolonialreich zu binden. Die Operation war ein Misserfolg. Unter Führung des Widerstandskämpfers Hadschi Mirza Ali Khan liefern sich mehrere tausend paschtunische Kämpfer einen jahrelangen Guerillakrieg für ein unabhängiges „Paschtunistan“. Dieser „heilige Krieg“ im Grenzland zu Afghanistan soll auch durch das nationalsozialistische Deutschland und Italien unterstützt worden sein. Trotz ihrer „Waziristan Campaigns“, in welchen Panzer und Flugzeuge zum Einsatz kommen, sind die Briten nicht in der Lage, die Bewegung zu zerschlagen (rechts: Postkarte der Friedensverhandlungen in britisch-paschtunischer Dschirga in Dardoni in Nordwasiristan).



**1947**

**Unabhängigkeit:** Pakistan und Indien gehen als unabhängige Staaten aus dem untergehenden britischen Kolonialreich hervor. Die Bevölkerung des Grenzlandes kann in einem **Referendum** über den Anschluss an einen der beiden neuen Staaten abstimmen. In der sogenannten Bannu-Resolution fordern der Widerstandskämpfer Hadschi Mirza Ali Khan und seine Verbündeten von der nationalistischen Bewegung Khudai Khidmatgar eine dritte Wahloption: ein **unabhängiges Paschtunistan**. Die Briten lehnen dieses Ansinnen jedoch ab. Durch Boykottaufrufe nehmen zwar nur 51 Prozent der Bevölkerung an der Abstimmung teil, doch über 99 Prozent der Wähler stimmen für einem Beitritt der North-West Frontier Province zu Pakistan. Der Widerstand der Stämme gegen Fremdbestimmung geht so auch nach der Unabhängigkeit weiter und die Kampfhandlungen nehmen erst in den frühen 1950er Jahren langsam ab. (rechts: die erste pakistanische Ein-Rupienmünze von 1948).




**1948-1949**

Sir Ambrose Dundas Flux Dundas (1899-1973) ist **letzter britischer Gouverneur** der North-West Frontier Province (rechts: Straßenschild am Khyber-Pass um 1945/1950).



**1956**

**Pakistan erhält seine erste Verfassung.** Die Frontier Crimes Regulation wird in der North-West Frontier Province abgeschafft, bleibt aber in den Stammesgebieten bestehen. Die Verordnung beinhaltet die Möglichkeit kollektiver Bestrafung und erkennt der Bevölkerung grundlegende Menschenrechte ab.

**1973**

**Bildung der „Federally Administered Tribal Areas“ (FATA):** Pakistan erhält eine neue Verfassung, welche unter anderem die Zusammenfassung der Stammesgebiete unter dem Namen „Federally Administered Tribal Areas“ und die Eingliederung der Stammesdistrikte Orakzai und Bajaur in FATA verfügt. Sie erlaubt in den mehrheitlich paschtunisch geprägten Stammesgebieten – abweichend vom pakistanischem Bundesrecht – ein **Fortbestehen der Frontier Crimes Regulation**. Damit findet die verfassungsmäßige staatliche Gerichtsbarkeit in den Stammesgebieten keine Anwendung.

**1975**

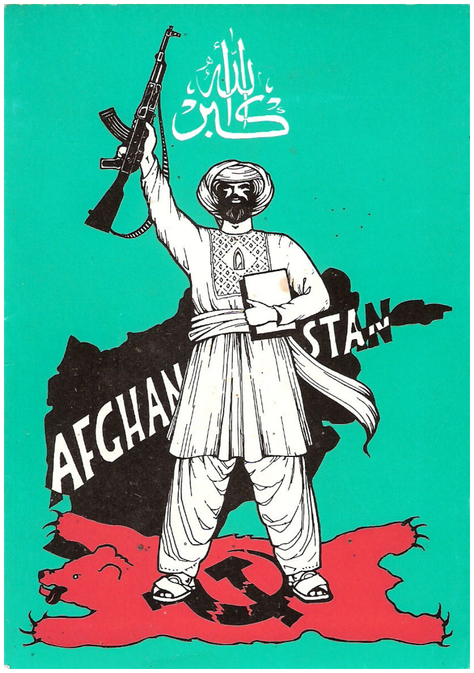
Über die Jahre wird die **Frontier Crimes Regulation** immer wieder von diversen Ausschüssen evaluiert und kritisch hinterfragt, da ihre Bestimmungen dem verfassungsmäßigen Rechtssystem Pakistans widersprechen. Die Frontier Crimes Regulation wird daher in der Malakand Agency und in Belutschistan abgeschafft, bleibt aber im Rest der Stammesgebiete weiterhin bestehen.

**1976**

**Verhinderte Wahlen in FATA:** Die Regierung von Premierminister Zulfikar Ali Bhutto plant eine Teilnahme der Bevölkerung in FATA an den für das Jahr 1977 geplanten Wahlen in der North-West Frontier Province. Der Militärputsch des Jahres 1977 macht diese Bemühungen jedoch zunichte.

**1979-1989**

**Einmarsch der Sowjetunion in Afghanistan und Stellvertreterkrieg mit den USA:** In FATA entstehen Versorgungsbasen und Ausbildungslager für den bewaffneten Widerstand. Drei Millionen Afghanen fliehen in und über die Stammesgebiete nach Pakistan. Religiöse Stiftungen vor allem aus den ölreichen Golfstaaten gründen Koranschulen in den Stammesgebieten und verbreiten einen konservativen Islam (rechts: ein Propagandaposter der Mudschaheddin aus den 1980er Jahren zeigt einen Kämpfer auf dem Fell eines erlegten russischen Bären stehend).



**1992-1995**

**Afghanischer Bürgerkrieg:** Der nach dem sowjetischen Truppenabzug aus Afghanistan unter verschiedenen Mudschaheddin-Fraktionen ausbrechende Bürgerkrieg löst eine zweite große Fluchtbewegung nach Pakistan aus. Kabul wir in diesem Konflikt weitgehend zerstört (rechts: Flüchtlinge verlassen Kabul in Richtung Pakistan).



**1996-1997**

**Wahlrecht in den Stammesgebieten:** Pakistan weitet das allgemeine Wahlrecht erstmals auf die Bevölkerung der Stammesgebiete unter Bundesverwaltung aus. In der Nationalversammlung sind die Stammesgebiete seit 1997 mit acht Delegierten vertreten.

**1996-2001**

**Emirat der Taliban in Afghanistan:** Im Oktober 1996 erobern die Taliban die afghanische Hauptstadt Kabul und rufen im Folgejahr das Islamische Emirat Afghanistan aus. Es wird von Pakistan, Saudi-Arabien und den Vereinigten Arabischen Emiraten anerkannt und unterstützt. Unter der paschtunischen Bevölkerung Pakistans, gerade auch in den Stammesgebieten, gibt es große Sympathien für die neuen Machthaber.




**2001**

**9/11 und die Intervention des Westens in Afghanistan:** Die aus Afghanistan gesteuerten Anschläge in New York und Washington, D.C. führen zum Sturz der Talibanherrschaft durch die USA und ihre Alliierten. Auch Pakistan unterstützt die USA im Kampf gegen al-Qaida und die Taliban, im Gegenzug heben die USA die aufgrund der Atomversuche von 1998 erlassenen Sanktionen gegen Pakistan auf. Etwa 10.000 Männer aus den Stammesgebieten sind unter den rund 30.000 freiwilligen Pakistani, die den Taliban als Reaktion auf die US-Bombardements zu Hilfe eilen (rechts: ein afghanischer Teppich zeigt die Anschläge).

**2001-2002**

**Pakistanisches Militär interveniert in FATA:** Nach den militärischen Auseinandersetzungen zwischen US-amerikanischen Streitkräften und al-Qaida um Tora Bora im Osten Afghanistans, nur wenige Kilometer von der pakistanischen Grenze gelegen, etabliert das pakistanische Militär ab Dezember 2001 eine formale Präsenz in den Stammesgebieten. Um das Eindringen militanter al-Qaida- und Taliban-Kämpfer nach Pakistan zu verhindern, wird 2002 eine Division im Tirah-Tal (Khyber Agency) und in Parachinar (Kurram Agency) stationiert. Gerade unter konservativen Parteien wie der Pakistan Muslim League ist dieses Vorgehen umstritten. Auch in den Stammesgebieten stößt das Militär auf Widerstand der lokalen Bevölkerung. Gleichzeitig geht Pakistan landesweit gegen religiösen Extremismus vor und verbietet im Januar 2002 die militant-islamistischen Gruppierungen *Lashkar-e-Taiba and Jaish-e-Mohammed*.

**ab 2002**

**Der Khyber-Pass gewinnt wieder an Bedeutung**, da über ihn große Teile des Nachschubs für die International Security Assistance Force (ISAF) nach Afghanistan fließen. Immer wieder kommt es in den Folgejahren zu Angriffen der Taliban und anderer radikaler Gruppierungen auf Lastwagenkonvois, welche den Nachschub gefährden (rechts: der *Khyber Pass Gateway*).



**2002**

**Scheitern von Dezentralisierung in den Stammesgebieten:** Im Rahmen seiner Dezentralisierungsbemühungen weitet Präsident Pervez Musharraf das rechtliche Rahmenwerk für die Stärkung von Lokalverwaltungen auf die Stammesgebiete unter Bundesverwaltung aus (Local Governance Ordinance von 2001). Ziel ist die Schaffung demokratischer Vertretungen durch Räte auf drei Ebenen (Union Council, Tehsil Council und Agency Council), um der Bevölkerung die Möglichkeit zu geben, Verwaltung und Entwicklungsbemühungen mitsteuern zu können. Die Initiative scheiterte jedoch aufgrund von Sicherheitsbedenken und dem fehlenden Vertrauen der Bevölkerung in dieses System und seine politischen Vertreter, die kaum mit Einflussmöglichkeiten ausgestattet gewesen wären.

**Gründung eines „FATA-Sekretariats“** in Peschawar als neuer zentraler Planungsbehörde, um die Entwicklungsplanung in den Stammesgebieten strategischer und effizienter voranzutreiben. Damit werden erstmals alle für FATA-Belange zuständigen Fachabteilungen der Nordwest-Grenzprovinz in einer Behörde vereint (rechts: FATA-Wappen).




**2004**

**Wana-Offensive gegen al-Qaida:** Im Rahmen des internationalen „*War on Terror*“ geht das pakistanische Militär zunehmend gegen al-Qaida-Kämpfer in den Stammesgebieten vor. In der sogenannten Wana-Militäroperation in Nord- und Südwasiristan interveniert das Militär mit 80.000 eigenen und paramilitärischen Kräften in den Stammesgebieten. Die Armee stößt auf starken Widerstand, der sich zu einem langanhaltenden bewaffneten Konflikt entwickelt. In der Folge nehmen Anschläge gegen das pakistanische Militär stark zu.

**2005**

Ein **FATA-Reformkomitee** wird von der Regierung ins Leben gerufen. Unter der Leitung des Gouverneurs der North-West Frontier Province, Imtiaz Sahibzada, und der Mitwirkung von Beamten, Anwälten, Journalisten, Stammesvertretern und der FATA-Parlamentarier erarbeitet das Komitee Empfehlungen, die im Folgejahr zur Schaffung eines „Zivilen FATA-Sekretariats“ führen (rechts: Konsultationen mit Stammesvertretern).

Im gleichen Jahr wird ein **Komitee zur Überprüfung der Frontier Crimes Regulation** (FCR) konstituiert, das FATA-weit öffentliche Konsultationen mit diversen Vertretern von Stämmen und Zivilgesellschaft hält. Die Empfehlungen des Komitees beinhalten unter anderem die Abschaffung der Kollektivstrafen für Frauen, Ältere und Kinder sowie die Einführung eines Berufungsmechanismus für Verurteilte. Einige dieser Empfehlungen werden 2011 in die Novellierung der FCR aufgenommen.



**2005-2008**

**Die Wahl von Agency-Räten:** Auf Basis der Kommunalgesetzgebung von 2001 (Local Governance Ordinance) werden in FATA erstmals Wahlen auf Agency-Ebene abgehalten und Räte mit einer dreijährigen Amtszeit gewählt. 70 Prozent der Ratsmitglieder werden in Dschirgas durch die Stämme nominiert, 30 Prozent durch den Political Agent einer jeden Agency benannt. Die Mitglieder rekrutieren sich aus Stammesältesten, Vertretern religiöser Institutionen, Technokraten, Frauen und Minderheitenvertretern. Unter den 397 Ratsmitgliedern sind lediglich 19 Frauen. Ein Mangel an Befugnissen und Ressourcen führt jedoch dazu, dass die Mitglieder der Agency-Räte in den Stammesgebieten weniger als ehrliche Vertreterinnen und Vertreter von Gemeindeinteressen wahrgenommen werden, sondern als willige Durchführungsorgane staatlicher Interessen. Schon nach einer Amtszeit scheitert das Experiment. Neuwahlen werden nicht mehr angesetzt, zumal ihr Initiator Musharraf 2008 zurücktritt.

**2006**

Ein „**Ziviles FATA-Sekretariat**“ mit diversen Fachabteilungen wird als eigenständiger, zentralisierter Verwaltungsapparat für die Stammesgebiete gegründet. Die Behörde ist mit einem eigenen Entwicklungsbudget ausgestattet und soll den ambitionierten FATA Sustainable Development Plan (2006-2015) umsetzen. Durch diesen soll der Entwicklungsrückstand der Stammesgebiete durch wirtschaftliche Maßnahmen, Bildung und Selbstverwaltung gemindert werden und die Region an das Entwicklungsniveau der pakistanischen Provinzen herangeführt werden. Die Umsetzung bleibt jedoch hinter den Erwartungen zurück.



**2007**

Vereinigung zahlreicher militanter Islamistengruppen unter dem Namen ***Tehrik-e-Taliban Pakistan* (TTP)**. Die Gruppierungen unter dem Dach der TTP weisen starke Unterschiede in ihrer ideologischen Ausrichtung und in ihrem Feindbild auf. Eines aber haben sie gemeinsam: die Orientierung an der puristisch-traditionalistischen Richtung des sunnitischen Islams, insbesondere an der Deobandi Bewegung. So gibt es auch bedeutende religiös-ideologische Überschneidungen mit den Taliban in Afghanistan. Mit Gründung der TTP nehmen Terroranschläge in Pakistan stark zu. In mehreren FATA-Regionen übernimmt die TTP die Macht und tötet gezielt Stammesführer und Stammesälteste, die sich ihr nicht beugen wollen (oben: viele Journalisten fallen gezielten Anschlägen zum Opfer. Demonstration des Sadda Press Club der Kurram Agency).

**2009**

**Erste Phase des FATA-Entwicklungsprogramms:** Deutschland ist einer der wenigen internationalen Geber, welche die Entwicklung in den Stammesgebieten fördern und hier mit eigenen Strukturen vertreten sind. Das vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) beauftragte FATA-Entwicklungsprogramm hat eine Laufzeit von Juli 2009 bis Juni 2012 und ist mit einem Budget von 7,4 Millionen Euro ausgestattet. Das Programm umfasst drei Komponenten: Förderung der Grundbildung, Stärkung des Gesundheitssystems sowie Verbesserung der Lebensgrundlagen durch Dorfentwicklungsfonds. In seiner Gesundheitskomponente wird das Vorhaben von der Agence Française de Développement (AFD) kofinanziert (rechts: Verbesserung der Grundbildung steht im Fokus des FATA-Entwicklungsprogramms).



**2009**

Die **Militäroffensive *Rah-e-Nijat*** („Pfad der Erlösung“) richtet sich gegen die Hochburgen der pakistanischen Taliban in Südwasiristan. Nachdem die pakistanischen Taliban bislang mit lokalen Friedensabkommen eingehegt wurden, geht das Militär nun mit einer großangelegten Luft- und Bodenoffensive gegen sie vor. Die Region kann von der Armee zwar weitgehend befriedet werden, doch rund 80.000 Menschen werden zu Flüchtlingen im eigenen Land. Mehrere Führer der pakistanischen Taliban fliehen nach Afghanistan. Baitullah Mehsud, der „*Emir*“ der TTP, wird durch einen Drohnenangriff der USA in Südwasiristan getötet. Ihm folgt als Führer der pakistanischen Taliban Hakimullah Mehsud nach, der selbst im Jahr 2013 durch einen US-Drohnenangriff stirbt.



**2010**

**Umbenennung der North-West Frontier Province in „Khyber Pakhtunkhwa“** per 18. Verfassungsänderung. Damit kommt die pakistanische Regierung langjährigen Forderungen paschtunischer Nationalisten nach einer nominalen Anerkennung der kulturellen Identität der Paschtunen und ihrer ethnischen Dominanz in der Provinz entgegen. Der neue Name bedeutet so viel wie „Land der Paschtunen diesseits des Khybers“ (rechts: Wappen der Provinz Khyber Pakhtunkhwa).

**2011**

**Reform der Frontier Crimes Regulation:** Die Sippenhaft wird für Frauen, ältere Menschen und Kinder unter 16 Jahren abgeschafft. Auch ganze Stämme dürfen nun nicht mehr kollektiv für die Taten Einzelner bestraft werden. Gefängnisinspektionen und eine Frist für die Fallbearbeitung werden eingeführt. Überdies sind nun Berufungsmechanismen vorgesehen. Rechtsurteile können angefochten werden, um sie in einer zweiten Instanz, dem sogenannten FATA-Tribunal, unabhängig überprüfen zu lassen.

**Ausweitung des Parteiengesetzes auf die Stammesgebiete unter Bundesverwaltung:** Dies ermöglicht es der Bevölkerung, erstmals Parteien und nicht nur unabhängige Kandidaten zu wählen (rechts: Wahlveranstaltung der Partei *Pakistan Tehrik-e-Insaf* (PTI) in FATA im Jahr 2016).



**2012**

Die **FATA-Kommunalgesetzgebung** (FATA Local Government Regulation 2012) wird entwickelt, aber vorerst nicht verabschiedet. Als Grund wird die fragile Sicherheitslage in der Region angeführt. Dennoch sollen 14 Kommunalausschüsse zur Förderung lokaler Mitbestimmungs- und Verwaltungsstrukturen in den Stammesgebieten gebildet werden. Nur in vier urbanen Zentren kommen diese zustande: in Parachinar und Sadda (beide in der Kurram Agency), Miranshah (Nordwasiristan) und Khar (Bajaur). Ihre Bilanz ist aufgrund des Mangels an finanziellen Mitteln ernüchternd.

**Zweite Phase des FATA-Entwicklungsprogramms:** Das vom BMZ beauftragte Vorhaben hat eine Laufzeit von Juli 2012 bis Februar 2017 und ist mit einem Budget von 13,6 Millionen Euro ausgestattet. Projektgebiete sind die Frontier Region Peschawar und die Khyber, Mohmand und Bajaur Agencies. Ziel des Programmes ist es, die Leistungsfähigkeit staatlicher Akteure in der Erbringung von Dienstleistungen zu stärken und zivilgesellschaftliche Gruppen zur Selbsthilfe zu befähigen. Überdies fördert das Programm den konstruktiven Dialog zwischen Staat und Zivilgesellschaft. Kofinanziert wird das Programm durch die Agence Française de Développement (AFD) und die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) der Schweizerischen Eidgenossenschaft.

**2013-2014**

**FATA-Haushaltsbefragung:** Der Mangel an Daten zur sozioökonomischen Lage in FATA ist eines der größten Hindernisse zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Menschen in den Stammesgebieten und führt dazu, dass die Stammesgebiete in nationalen Entwicklungsplänen bislang wenig Berücksichtigung finden. Die Erbringung staatlicher Dienstleistungen für die Bevölkerung bleibt unzureichend. Aus diesem Grund führt das FATA-Sekretariat eine Erbebung in 4.070 Haushalten der Stammesgebiete durch (482 urban, 3.588 ländlich), um Daten zu Entwicklungs- und Sozialindikatoren zu erheben. Nur Nordwasiristan und Teile der Khyber und Orakzai Agencies bleiben aufgrund der Sicherheitslage außen vor. Die erhobenen Daten sprechen Bände: So sind in FATA beispielsweise nur 33,3 Prozent der Menschen des Lesens und Schreibens mächtig, verglichen mit 58 Prozent im nationalen Durchschnitt. Nur 29,5 Prozent der Geburten werden in FATA von ausgebildetem Gesundheitspersonal begleitet, während es landesweit 86 Prozent sind. Die Studie wurde 2015 unter dem Titel *„FATA Development Indicators Household Survey“* veröffentlicht.



**ab 2014**

**Militäroffensive *Zarb-e-Azb* gegen die pakistanischen Taliban:** Nach dem Anschlag auf den Flughafen von Karatschi gehen die pakistanischen Streitkräfte mit der Großoffensive *Zarb-e-Azb* („Scharf und Schneidend") gegen die *Tehrik-e-Taliban Pakistan* und andere dschihadistische Gruppierungen vor. Der Fokus der Kampagne liegt auf Nordwasiristan. Große Teile der Bevölkerung fliehen.



Den Militäroffensiven folgt unter dem Slogan „**Winning Hearts and Minds**" (**WHAM**) ab Ende 2014 ein großangelegtes Wiederaufbauprogramm der pakistanischen Streitkräfte. WHAM beinhaltet Investitionen in die Infrastruktur und Ausbildungsinitiativen. Begleitet werden diese von Deradikalisierungsprogrammen, einer Polio-Impfkampagne sowie zahlreichen Sport- und Kulturveranstaltungen. Die mit rund 1,1 Milliarden US-Dollar bezifferten Projekte werden unter anderem von den USA, den Vereinigten Arabischen Emiraten und Saudi-Arabien gefördert. Bis Juni 2021 werden 213 Sozial- und Wohlfahrtsprojekte sowie 257 Infrastrukturprojekte umgesetzt (links: Rennfahrer der vom Militär organisierten „*Tour de Mohmand*").

**2015-2016**

**Einsetzung einer FATA-Reformkommission** durch die Regierung von Premierminister Nawaz Sharif. Die Kommission führt umfangreiche Konsultationen mit unterschiedlichsten Interessengruppen und untersucht verschiedene Optionen zur Änderung des Status Quo der Stammesgebiete. Sie empfiehlt letztlich die Zusammenlegung der Stammesgebiete mit der Provinz Khyber Pakhtunkhwa.



**2016**

**Dritte Phase des FATA-Entwicklungsprogramms:** Das vom BMZ mit 12,5 Millionen Euro geförderte Vorhaben hat eine Laufzeit von Mai 2016 bis Dezember 2022. Ziel des Programmes ist es, die Kapazitäten staatlicher Akteure und zivilgesellschaftlicher Gruppen zur Dienstleistungserbringung und zum konstruktiven Dialog untereinander zu erhöhen. Das Programm hat vier Komponenten: Lokale Regierungsführung, Konstruktiver Dialog, Bildung sowie Gesundheitswesen. Darüber hinaus werden COVID-19-Soforthilfemaßnahmen durchgeführt. Die Programmkomponente „*Aid to Uprooted People*" mit ihrem Fokus auf der Unterstützung Binnenvertriebener wird von der Europäischen Union mit 4 Millionen Euro kofinanziert (rechts: Abschluss eines Finanzierungsvertrages zwischen dem FATA-Entwicklungsprogramm und der Khyber Medical University im Jahr 2019).

**2017**

Die Regierung des Premierministers Nawaz Sharif greift die **Empfehlungen der FATA-Reformkommission** auf und kündigt an, die Stammesgebiete mit der Provinz Khyber Pakhtunkhwa zusammenlegen zu wollen. Zu gleicher Zeit geht das Militär nach einer erneuten Zunahme von Terroranschlägen im Rahmen der **Militäroperation *Radd-ul-Fasaad*** („Beseitigung der Zwietracht") landesweit gegen terroristische Schläferzellen vor. Der **Grenzübergang Torkham am Khyber-Pass** wird für informelle Überquerung geschlossen. Ein- und Ausreisen sind für Afghanen fortan nur noch mit gültigem Pass und Visum möglich.

**2018**

**FATA verliert Sonderstatus:** Die pakistanische Nationalversammlung und die Provinzversammlung von Khyber Pakhtunkhwa stimmen für das FATA Reformgesetz und somit für eine Zusammenlegung der Stammesgebiete mit Khyber Pakhtunkhwa. Mit der 25. Verfassungsänderung wird der Sonderstatus der Stammesgebiete aufgehoben und die Region als sogenannte „Merged Areas" in die Provinz Khyber Pakhtunkhwa integriert. Die **Frontier Crimes Regulation wird abgeschafft** und die Gerichtsbarkeit des Obersten Bundesgerichts und des Obersten Provinzgerichts auf die ehemaligen Gebiete unter Bundesverwaltung ausgedehnt.

**2018-2019**

Das **FATA-Sekretariat wird schrittweise aufgelöst** und seine über 30 Abteilungen in die Verwaltungsbehörden der Provinz Khyber Pakhtunkhwa eingegliedert. Der Local Government Act und das Polizeigesetz werden auf die Stammesgebiete ausgeweitet. Mit dem „FATA-Merger“ werden Steuerbefreiungen für alle wirtschaftlichen Aktivitäten in den Merged Areas für eine Dauer von fünf Jahren gewährt (rechts: Ausgabe von neuen Gesundheitsausweisen in den Merged Areas).



**2019**

**26. Verfassungsänderung zur Repräsentation der Merged Areas in National- und Regionalparlament:** Die pakistanische Nationalversammlung verabschiedet einstimmig die 26. Verfassungsänderung, welche eine Erhöhung der Zahl der Sitze in der Nationalversammlung um sechs und in der Provinzversammlung von Khyber Pakhtunkhwa um acht erlaubt. So soll der Eingliederung der Stammesgebiete Rechnung getragen werden. Von den neuen Sitzen in der Provinzversammlung sind vier für Frauen vorgesehen und einer für Vertreter von Minderheiten.

Die Provinzregierung von Khyber Pakhtunkhwa legt eine Entwicklungsstrategie für die Merged Areas unter dem Titel „***Tribal Decade Strategy*** **(2020-30)**“ vor, mit welcher der Entwicklungsstand der Merged Areas in der kommenden Dekade an den der Settled Districts von Khyber Pakhtunkhwa angeglichen werden soll. Die Strategie ruht auf fünf Säulen: den Aufbau dienstleistungsorientierter und rechenschaftspflichtiger Institutionen, die Stärkung des Humanpotenzials, den Ausbau der Infrastruktur im Bereich Wirtschaft, die Schaffung nachhaltiger wirtschaftlicher Chancen und die Einführung eines nachhaltigen Ressourcenmanagements.

**2020**

**Reformen von Polizei und Justiz** werden in den Merged Areas umgesetzt: Die paramilitärischen *Khasadars* und polizeiähnlichen *Levies* werden in die regulären Polizeikräfte der Provinz Khyber Pakhtunkhwa integriert, gleichzeitigt werden Distrikt- und Zivilgerichte etabliert (rechts: exerzierende *Levies* in Ghallanai , Mohmand Distrikt).

**COVID-19-Konjunkturprogramm:** Als Antwort auf die COVID-19 Pandemie setzt die Provinzregierung unter dem Titel „*The Spirit of Khyber Pakhtunkhwa - Economic Recovery Plan, 2020-2023*“ ein Konjunkturprogramm auf. Währenddessen werden die ersten Kommunalwahlen in den Stammesgebieten aufgrund der Pandemie verschoben.



**2021**

**Abzug der internationalen Truppen aus Afghanistan** im August 2021 und Übernahme des gesamten Landes durch die Taliban. Welche Auswirkungen die politischen Veränderungen und mögliche Versorgungsengpässe in Afghanistan auf die Merged Areas haben werden, ist noch nicht abzusehen. In der Grenzregion kommt es seither wieder vermehrt zu Anschlägen, welche Operationen des pakistanischen Militärs in den Merged Areas und jenseits der Grenze nach sich ziehen.

**2021-2022**

Auf Basis der im Jahr 2019 geänderten Kommunalgesetzgebung fanden am 19. Dezember 2021 **erstmals Kommunalwahlen in den Merged Areas** statt. Eine zweite Runde der Wahlen erfolgte im März 2022. Nun sollen - wie im restlichen Khyber Pakhtunkhwa schon länger der Fall - erstmals Gemeinderäte („*Tehsil Local Government*“) die Geschicke auf lokaler Ebene lenken und die Entwicklung der Region vorantreiben.

**Rechts: Blick vom Punjab in ein Tal des Swabi Distrikts, Khyber Pakhtunkhwa.**





# Berichte, Analysen, Entwicklungspläne, Strategien


## Berichterstattung und Publikationen des FATA-Entwicklungsprogramms

**Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) (2010):** Context Analysis. Jamrud and FR Peshawar, Federally Administered Tribal Areas. Katja Mielke im Auftrag des FATA-Entwicklungsprogramms.

**GIZ (2012a):** Das FATA Entwicklungsprogramm in Pakistan (2008.2178.5). Schlussbericht zu einer TZ-Maßnahme an das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Berichtszeitraum: 01.07.2009-30.06.2012. Auftragsverantwortlicher: Stefan Schmid.

**GIZ (2012b):** A Livelihood Study, Thesil Jamrud, Khyber Agency and FR Peshawar, Federally Administered Tribal Areas. Henry Barth & Katja Mielke im Auftrag des FATA-Entwicklungsprogramms.

**GIZ (2014):** A Livelihood Study – Mullagori (Mula Gori), Federally Administered Tribal Areas. Henry Barth & Katja Mielke im Auftrag des FATA-Entwicklungsprogramms.

**GIZ (2017a):** Das FATA Entwicklungsprogramm in Pakistan (2011.2264.7). Schlussbericht zu einer TZ-Maßnahme an das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Berichtszeitraum: 01.07.2012-28.02.2017. Auftragsverantwortliche: Constance Heinig-Augustini.

**GIZ (2022a):** The FATA Development Programme in Pakistan (2016.2040.0). Annual progress report on a technical cooperation module to the Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ). Reporting period: 01.01.2021-31.12.2021. Officer responsible for the commission: Peer Gatter.

**GIZ (2022b):** Aid to Uprooted People in Pakistan (AUP) (CRIS Number ACA/2016/379-849), implemented by the FATA Development Programme (GIZ/FDP). Annual Progress Report to the EU Delegation in Islamabad. Reporting period 01.01.2021-31.12.2021. GIZ Programme Manager: Peer Gatter.

**GIZ (2022c):** FATA Development Programme: Strengthening Capacities of State Actors and Civil Society Groups to provide Services and engage in constructive mutual Dialogue. Programme Fact Sheets on Local Governance, Constructive Dialogue, Education and Health Services (Juli 2022). Peer Gatter mit Asim Shafi, Shakeel Imtiaz, Fayyaz Khan & Hassan Mehmood Khan und ihren Teams.

## Analysen und Entwicklungspläne im Auftrag der Provinzregierung von Khyber Pakhtunkhwa (Auswahl)

**GIZ (2015a):** Analysis, Dissemination and Quality Assurance Plan of District Health Information System FATA. Prepared for the Directorate of Health Services, FATA Secretariat.

**GIZ (2015b):** Randomization Tool for the Federally Administered Tribal Areas' District Health Information System (DHIS) Health Facility Monitoring. Prepared for the Directorate of Health Services, FATA Secretariat.

**GIZ (2017b):** Malawi Study Tour on District Health Information System. Report for the Directorate of Health Services, FATA Secretariat.

**GIZ (2018):** Stakeholders Consultative Workshop for improving the Quality of Health Services in Tribal Districts. Held with the Directorate of Health Services, FATA Secretariat, 29. Okt. 2018, Peshawar.

**GIZ (2019a):** Training Needs Assessment under the Continuous Education Programme for all Categories of Health Staff in the Merged Areas (2018-2019). Prepared for the Directorate of Health Services, Merged Areas.

**GIZ (2019b):** Review of the existing Models of Community Involvement in Health and the Proposed New Model for Community Contribution in Improving Health Service Provision. For the Directorate of Health Services.

**GIZ (2019c):** Local Governance Baseline Study. FATA Development Programme, Peshawar (Mitarbeiter: Mohammad Faheem & Mohammad Zahoor).

**GIZ (2020a):** Training Module on COVID-19 and its Prevention for the Tehsil Municipal Officers of the Local Government, Elections and Rural Development Department. FATA Development Programme & Local Government School.

**GIZ (2020b):** Assessing the Potential for Own-Source Revenues in 25 Tehsil Municipal Administrations of the newly Merged Areas of Khyber Pakhtunkhwa. FATA Development Programme together with the KP Local Government, Elections & Rural Dev. Department.

**GIZ (2021a):** One and a half Day Training on Local Government System for the Members of the Provincial Assembly from the Merged Areas in Khyber Pakhtunkhwa. FATA Development Programme together with the Local Government, Elections and Rural Development Department.

**GIZ (2021b):** Report: Two Days Training on Parliamentary Proceedings for the Members of the Provincial Assembly from the Merged Areas in Khyber Pakhtunkhwa. FATA Development Programme together with the Provincial Assembly of Khyber Pakhtunkhwa (Juli 2021).

**GIZ (2021c):** Raising COVID-19 related Awareness in the Merged Areas of Khyber Pakhtunkhwa. Dissemination Report (Message Distribution 9th-31st March 2020). Im Auftrag des KP Local Government, Elections and Rural Development Dept. und in Kooperation mit Veevo Tech.

**GIZ (2021d):** Consultative Workshop to review the Health Sector Annual Development Plan and Accelerated Implementation Programme of Khyber Pakhtunkhwa including Merged Areas in Light of the Policy Outcomes of the Provincial Health Sector Strategic Plan. Health Sector Reforms Unit, Health Department, 23. Dez. 2021.

**GIZ (2022a):** Tehsil Development Plan 2021-2024 for Wana Local Government, District of South Waziristan. FATA Development Programme together with IMS, Peshawar (ebenso wurden Entwicklungspläne erstellt für die Tehsils Baizai, Jamrud, Lower Mohmand, Upper Mohmand, Lower Orakzai, Upper Orakzai, Nawagai, Razmak, Serwekai, Miran Shah, Bara, Lower Kurram, Central Kurram, Upper Kurram, Landha, Landi Kotal, Bannu, Bhittani, Darazinda, Darra, Hassan Khel, Khar, Mir Ali, Tank).

**GIZ (2022b):** Radio Live Shows for Citizens Engagement on the Local Government System, the Right to Information and COVID-19 in the Merged Areas. FATA Development Programme with the Institute of Management Sciences.


Links: Innenhof der Wazir Akbar Khan Moschee in Lahore

**GIZ (2022c):** District Development Plan for District of Khyber, District of Orakzai and the District of Kurram in the Merged Areas, Khyber Pakhtunkhwa. FATA Development Programme with KP Planning and Development Department.

**GIZ (2022d):** Survey on the Roles and Responsibilities of Community Based Organizations and Government Officials in the Merged Areas of Khyber Pakhtunkhwa. Prepared for the Department for Zakat, Ushr, Social Welfare, Special Education and Women Empowerment.

**GIZ (2022e):** Consultative High-Level Workshop to review and align the Merged Areas Health Sector Planning with the Khyber Pakhtunkhwa Health Sector Strategic Plan. Islamabad 3.-4. Juni 2022.

**GIZ & Directorate of Health Services (2015):** Training Needs Assessment. Continuous Education Programme. Federally Administered Tribal Areas, Pakistan.

**GIZ, UNDP & Government of Khyber Pakhtunkhwa (2019):** Capacity Development Plan for Functionaries and elected Representatives of Local Governments in Merged Areas. Peshawar, Dez. 2019.

### Staatliche Entwicklungspläne, Statistiken, Strategien, Regelwerke & Analysen mit massgeblicher Beteiligung des FATA-Entwicklungsprogramms (Auswahl)

**FATA Secretariat (2012a):** Assessment Tool for Improving Quality of Primary Healthcare Services in FATA. Social Sectors Department.

**FATA Secretariat (2012b):** Primary Health Care Standards in the Federally Administered Tribal Areas (FATA). Social Sectors Department, Directorate of Health.

**FATA Secretariat (2013a):** Education Sector Analysis of the Federally Administered Tribal Areas (FATA) of Pakistan. Directorate of Education.

**FATA Secretariat (2013b):** Guide for Parent Teacher Council (PTC). Elementary & Secondary Education Department.

**FATA Secretariat (2014):** Federally Administered Tribal Areas Women Empowerment & Protection Policy. Social Sectors Department, Directorate of Social Welfare, Women Empowerment Wing.

**FATA-Secretariat (2015a):** FATA Education Sector Plan (2015/16 to 2019/20). Directorate of Education.

**FATA Secretariat (2015b):** District Health Information System Quality Manual. Directorate of Health Services, Social Sector Department.

**FATA Secretariat (2016a):** Mobilization and Responsibilities of Local Quality Teams. Directorate of Health Services and FATA Development Programme.

**Government of Khyber Pakhtunkhwa (GoKP) (2018):** Health Policy – Khyber Pakhtunkhwa. Dept. of Health.

**GoKP (2019a):** Tribal Decade Strategy 2020-2030. Planning and Development Department.

**GoKP (2019b):** Health Sector Strategic Plan 2019-2025. Department of Health.

**GoKP (2019c):** The Khyber Pakhtunkhwa Local Government (Amendment) Act, 2019 (KP Act No. XXV of 2019). *Government Gazette*, 3rd May 2019. Notification No. PA/KP/Bills-41/2019/17004 by the Provincial Assembly Secretariat.

**GoKP (2020a):** The Beginning of Tribal Development Decade (2020-30). Year 1 of the Accelerated Implementation Programme (Progress of AIP 2019-20). Planning & Development Department.

**GoKP (2020b):** Gender Main Streaming Strategy for Merged Areas. Social Welfare, Special Education & Women Empowerment Department.

**GoKP (2020c):** Coping Strategy – Mitigating Adverse Impact of COVID-19 on the Economy & Job Market in Khyber Pakhtunkhwa. Planning & Development Department.

**GoKP (2020d):** District Health Information System (DHIS) Annual Report 2019. Directorate of General Health Services, Khyber Pakhtunkhwa, DHIS Cell of the Merged Areas.

**GoKP (2020e):** Prevention of Encroachment for Tehsil Councils (Draft Bye Law). Local Government, Elections and Rural Development Department (LGE & RDD).

**GoKP (2020f):** Khyber Pakhtunkhwa Local Governments Monitoring and Supervision Rules. LGE & RDD.

**GoKP (2020g):** The Khyber Pakhtunkhwa Civil Administration (Public Service Delivery and Good Governance). Act No. IX of 2020. *Gazette of Khyber Pakhtunkhwa* (Extraordinary), 27. Jan. 2020.

**GoKP (2020h):** Khyber Pakhtunkhwa Urban Areas Development Authorities Act. Act No. 36 of 2020.

**GoKP (2020i):** Planning, Development, Budget and Accounts Rules for Tehsil Local Governments. LGE & RDD.

**GoKP (2020j):** *Azm-e-Nau*, The Spirit of Khyber Pakhtunkhwa. Economic Recovery Plan, 2020-2023.

**GoKP (2021a):** Engineering Cadre – Training Module for Local Council Service (PUGF). Local Government School Certificate Course. LGE & RDD.

**GoKP (2021b):** Administration Cadre – Training Module for Local Council Service (PUGF). Local Government School Certificate Course. LGE & RDD.

**GoKP (2021c):** Finance and Accounts Cadre – Training Module for Local Council Service (PUGF). Local Government School Certificate Course. LGE & RDD.

**GoKP (2021d):** Annual District Health Information System (DHIS) Report 2020. Directorate of General Health Services, Khyber Pakhtunkhwa, DHIS Cell Newly Merged Districts.

**GoKP (2021e):** District Education Plan 2021-22, District North Waziristan – A Case for Change. Elementary & Secondary Education Dept., Peshawar (ebenso wurden Bildungspläne für die Distrikte Bajaur, Khyber, Kurram, Mohmand, Orakzai und Südwasiristan erstellt).

**GoKP (2021f):** Sub-Division Education Plan 2021-22, Sub-Division Bethani – A Case for Change. Elementary & Secondary Education Department (ebenso wurden Bildungspläne erstellt für die Sub-Divisions Dara Adam Khel, Darazinda, Hassan Khel, Jandola & Wazir).

**GoKP (2022a):** The Khyber Pakhtunkhwa City/Tehsil Local Government Rules of Business. *Government Gazette*, 23rd June 2022. Notification No. SOG/LG/7/5/ROBs/2022/TLG by the Local Government, Election & Rural Development Department.

**GoKP (2022b):** The Khyber Pakhtunkhwa Village and Neighborhood Councils Rules of Business. *Government Gazette*, 23rd June 2022. Notification No. SOG/LG/7-5/ROBs/2022/VCNC, Local Government, Election & Rural Development Department.

**Government of Pakistan (2022):** National Gender Policy Framework. Ministry of Planning, Development & Special Initiative.

Rechts: Ein Mädchen sammelt Blätter und Zweige als Anfeuermaterial zum Kochen und Heizen im Dorf Dara (Pindiali Tehsil, Mohmand Distrikt).





# Verwendete und weiterführende Literatur


**Ahmad, Amjad, M. Saeed Chaudhry & Norbert Pintsch (Hrsg.) (1998):** 50 Jahre Pakistan. Sonderschrift zum 50-jährigen Jubiläum der Islamischen Republik Pakistan. Deutsch-Pakistanisches Forum e.V., Bonn.

**Ahmad, Syed Munir & Obaid Ullah (2014):** Parent-Teacher Councils in Public Secondary Schools in Northern Pakistan: A Qualitative Case Study. *J. Appl. Environ. Biol. Sci.*, 4(7S) 121-134.

**Ali, Omar M. (Hrsg.) (2012):** 50 Jahre Deutsch-Pakistanisches Forum, Bonn-Berlin.

**ASER Pakistan Secretariat (2020):** Annual Status of Education Report 2019 (ASER) (Provisional, 29. Jan. 2020). Lahore & Islamabad.

**Asian Development Bank (ADB) (2016):** Pakistan Country Gender Assessment - Vol. 1: Overall Gender Analysis.

**Ashfaq, Mohammad (2018):** Tribal Districts divided into 700 Councils for LG Polls. *Dawn*, 3. Dez. 2018.

**Auswärtiges Amt (2020):** Reise von Staatsminister Annen nach Pakistan, Indien und Afghanistan. *auswaertiges-amt.de*, 17. Jan. 2020.

**Barth, Henry & Katja Mielke (2012):** A Livelihood Study, Thesil Jamrud, Khyber Agency and FR Peshawar, Federally Administered Tribal Areas. FATA Livelihood Project, FATA Development Programme, GIZ, Pakistan.

**Barth, Henry & Katja Mielke (2014):** A Livelihood Study. Mullagori (Mula Gori), Federally Administered Tribal Areas. FATA Development Programme, GIZ, Pakistan.

**Bayerischer Rundfunk (2015):** Weltendecker aus München: Die Gebrüder Schlagintweit. *www.br.de*, 14. März 2015.

**Bedi, Rohan (April 2006):** Have Pakistanis forgotten their Sufi Traditions? International Centre for Political Violence and Terrorism Research, Nanyang Technological University, Singapore.

**Benatar, Alexander (2018):** Die Beziehung zwischen Pakistan und der DDR bis 1973. In: Das moderne Indien in deutschen Archiven, 1706-1898 (MIDA). *projekt-mida.de*, abgerufen 20. Nov. 2020.

**Bundesministerium für Wirtschaft (o. D.):** Handelspolitik: Allgemeines Zollpräferenzsystem (APS). *bmwi.de*, abgerufen 16. Nov. 2020.

**Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (2010):** Pakistan, ein Partner vor besonderen Herausforderungen, Nov. 2010.

**Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2011):** Pakistan, Länderkonzept.

**Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2015):** Die neue Asien-Politik des BMZ. Asiens Dynamik nutzen. BMZ Papier 5/2015.

**Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2016):** Länderstrategie zur bilateralen Entwicklungszusammenarbeit mit der Islamischen Republik Pakistan 2016-2020 (Stand 31. Sept. 2016).

**Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2020):** Reformkonzept „BMZ 2030“, Umdenken - Umsteuern.

**Bundesrepublik Deutschland (1961):** Gesetz zu dem Vertrag vom 25. November 1959 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Pakistan zur Förderung und zum Schutz von Kapitalanlagen. *Bundesgesetzblatt*, 6. Juli 1961, Teil II, Nr. 33, S. 793-798.

**Bundesrepublik Deutschland (1963):** Kulturabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Pakistan vom 9. November 1961, *Bundesgesetzblatt*, 24. Jan. 1963, S. 43-45.

**Bundesrepublik Deutschland (1967):** Eine freundschaftliche Begegnung – Bundeskanzler Kiesinger in Pakistan [14-minütiger Wochenschaubericht über die Pakistanreise Bundeskanzler Kurt Georg Kiesingers]. Bundesarchiv in Koblenz. *filmothek.bundesarchiv.de/video/590317*.

**Bundesrepublik Deutschland (1989):** Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Islamischen Republik Pakistan über Finanzielle Zusammenarbeit. *Bundesgesetzblatt*, 3. Juni 1989, Teil II, Nr. 19, S. 481.

**Chaudhry, Saeed, Hermann Kreutzmann, Paul Lehrieder, Norbert Pintsch (Hrsg.) (2007):** 60 Jahre Pakistan. Aufbruch, Errungenschaften und Herausforderungen. Deutsch Pakistanisches Forum e.V. Bonn-Berlin.

**Chiari, Bernhard & Conrad Schetter (Hrsg.) (2010):** Pakistan: Wegweiser zur Geschichte. Schöningh.

**Daily Times (2021):** KP Govt devolves Local Govt Directorate to Tehsil Level. 15. Juni 2021.

**Dawn (2020):** UNDP asked to continue Support for local Govt System in ex-FATA. 2. Okt. 2020.

**Dawn (2021a):** KP Govt warns Bajaur Jirga of Action over Women-specific Restrictions. 7. Feb. 2021.

**Dawn (2021b):** Gunmen kill four female Aid Workers in North Waziristan. 23. Feb. 2021.

**Democracy Reporting International (DRI) (2019):** Khyber Pakhtunkhwa Local Government (Amendment) Act, 2019. An Overview of Amendments and their Implications. Briefing Paper No. 102, Dez. 2019.

**Department for International Development (2017):** Report on FATA Service Delivery Analysis DFID, British High Commission, Islamabad, 10. Aug. 2017.

**Der Spiegel (1961): Staatsbesuch:** Nicht böse gemeint. *Der Spiegel* 3/1961 (11. Jan.), S. 15.

**Deutsche Welle (2012a):** Pakistan and Germany commit to strategic Dialogue. *www.dw.com*, 6. Sept. 2012.

**Deutsche Welle (2012b):** Militär-Kooperation von Deutschland und Pakistan. *www.dw.com*, 13. März 2012.

**Deutsche Welle (2017):** DW Akademie in Pakistan: Daten für die Demokratie. *www.dw.com*, 23. Aug. 2017.

**Deutsche Welle (2018):** Vor den Wahlen in Pakistan. Deutschland und Pakistan: Diplomatischer Drahtseilakt. *www.dw.com*, 24. Juli 2018.

**Din, Irfan U, Syed Adnan Ali Shah Bukhari, Mansur Khan Mahsud & Saifullah Mahsud (2017):** FATA Annual Security Report. FATA Research Centre, Islamabad.


Links: Zweitausend Jahre alte erdbebensichere Baustruktur im buddhistischen Dharmarajika-Kloster bei Taxila.

**Economist Intelligence Unit (2021):** Country Report, Pakistan (Ausgabe vom 2. Aug. 2021).

**European Asylum Support Office (2020):** Pakistan Situation of Afghan Refugees. Country of Origin Information Report (Mai 2020).

**Farooq, Talat, Scott Lucas & Stefan Wolff (2020):** Predators and Peace: Explaining the Failure of the Pakistani Conflict Settlement Process in 2013-4. *Civil Wars* 22:1, S. 26-63.

**FATA Secretariat (2012c):** Important Agency-/FR-wise Socio-Economic Indicators of FATA. Planning and Development Department, Bureau of Statistics.

**FATA Secretariat (2014):** Federally Administered Tribal Areas Women Empowerment & Protection Policy. Prepared by the Social Sectors Dept., Directorate of Social Welfare, Women Empowerment Wing with Support of the FATA Development Programme, Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit.

**FATA Secretariat (2015c):** PCNA Implementation Monitoring: 2nd Report Mapping PCNA Investment in FATA (Fiscal Year 2013/2014). Planning & Development Department, Directorate of M&E, Peshawar.

**FATA Secretariat (2015d):** FATA Development Indicators Household Survey (FDIHS) 2013-14. Bureau of Statistics, Planning and Development Department, Peshawar.

**FATA Secretariat (2015e):** FATA Long-Term Governance Action Plan 2015-2025. Planning & Development Dept.

**FATA Secretariat (2015f):** FATA Sustainable Return and Rehabilitation Strategy. Prepared with technical and financial support of UNDP, März 2015, Peshawar.

**FATA Secretariat (2016b):** Position Paper on FATA Secretariat for National Finance Commission. Planning & Development Department, Peshawar.

**FATA Secretariat (2017):** Objectives and Sectoral Priorities of Ten Year FATA Development Plan. Recommended by the Governor's Special Committee on Socio-Economic Development of FATA, Peshawar.

**Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (2011):** 50 years of Pakistan-German Development Cooperation. Photo exhibition (Ausstellungskatalog mit Vorwort von Botschafter Dr. Michael Koch). BMZ, Division for Afghanistan and Pakistan.

**Food and Agriculture Organization (FAO) (2015):** Agriculture Policy for FATA. Policy Period Ten Years (2016-2025). For the FATA Secretariat.

**Franke, Martina (2017):** Einfach nur wie „ein Fass ohne Boden?" Südasien als Beispiel der globalen Nord-Südwahrnehmung in der BRD. *Südasien-Chronik* 7/2017, S. 375-408.

**Friedrich Naumann Foundation for Freedom (FNF) (2022):** An Analysis of KP Local Government Act, 2013 as amended in 2019.

**Gandhi, Rajmohan (2008):** Ghaffar Khan. Nonviolent Badshah of the Pakhtuns. Penguin Books. New Delhi.

**Gatter, Peer (2021):** Pakistan's Merged Areas. A Tribal Society on its Way to Local Governance. A Glance into the Photographic Archive of the FATA Development Programme. Exhibition presented from November 27 to December 12, 2021 at the Peshawar Museum, Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit.

**Gatter, Peer, Anja Köhler, Elvira Ganter, Nina Prasch, Arwa Hassan & André Kahlmeyer (2013):** Islam und Entwicklung - ein Widerspruch? Programmbüro interkulturelle Beziehungen mit islamisch geprägten Ländern. GIZ, Eschborn (3. Auflage).

**Gatter, Peer, Mathias Rohe, Jens Deppe, Hala Abdelkader, Nina Prasch, Hirbod Aminlari & Jasmin Freischlad (2013):** Scharia und Entwicklungszusammenarbeit. Programmbüro interkulturelle Beziehungen mit islamisch geprägten Ländern. GIZ, Eschborn (3. Auflage).

**Gatter, Peer, Oliver Schlumberger, Danae Panissié und Stéphane Herbert (2015):** Stärkung von Staatlichkeit im fragilen Umfeld. Der Aufbau afghanischer Institutionen durch Rückkehrende und Integrierte Fachkräfte. Programm zur Unterstützung des Aufbaus afghanischer Ministerien und Verwaltungssysteme auf nationaler und subnationaler Ebene. GIZ, Eschborn.

**Ghazanfar, Saima (2016):** Operation Zarb-e-Azb: Two Years of Success. *The Nation*, 6. Sept. 2016.

**Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) (2020c):** German Cooperation with Pakistan 2015-2018.

**GIZ (2020d):** State Actors and Civil Society Groups in the Merged Areas have increased their Capacity to provide Services and engage in Constructive Dialogue. FATA Development Programme. NICD Factsheet Series.

**GIZ & Germany Trade and Invest (GTAI) (2017):** Pakistan. Neue Märkte - neue Chancen. Ein Wegweiser für deutsche Unternehmen.

**GIZ & Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) (2022):** Förderung der Guten Regierungsführung in Pakistan. EZ-Programmentwurf an das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Frieden und gesellschaftlicher Zusammenhalt).

**Government of Khyber Pakhtunkhwa (GoKP) (2019a):** Tribal Decade Strategy 2020-2030. Planning and Development Department, Peshawar.

**GoKP (2020a):** The Beginning of Tribal Development Decade (2020-30). Year 1 of the Accelerated Implementation Programme (Progress of AIP 2019-20). Planning and Development Department, Peshawar.

**Government of Pakistan (2001):** 1998 Census Report of FATA. Population Census Organization, Statistics Division (Census Publication No. 152), Islamabad.

**Government of Pakistan (2006):** FATA Sustainable Development Plan 2006-2015. Planning and Development Department, Civil Secretariat (FATA).

**Government of Pakistan (2010a):** Post Crisis Needs Assessment, Khyber Pakhtunkhwa & FATA. Peshawar.

**Government of Pakistan (2010b):** A Bill further to amend the Constitution of the Islamic Republic of Pakistan (Eighteenth Amendment), Act No. X of 2010. *The Gazette of Pakistan*, 20. April 2010.

**Government of Pakistan (2016):** Report of the Committee on FATA Reforms. Islamabad.

**Government of Pakistan (2021):** Key Finding Report. Pakistan Social and Living Standards Measurement Survey. PSLM District Level 2019-20. Pakistan Bureau of Statistics, Ministry of Planning Development & Special Initiatives, Islamabad.

**Government of Pakistan & UNHCR (2005):** Census of Afghans in Pakistan 2005. Ministry of States & Frontier Regions, Population Census Organization Statistics Division Government of Pakistan & UNHCR.

**Government of Pakistan & UNHCR (2007):** Registration of Afghans in Pakistan. National Database and Registration Authority (NADRA), Ministry of States and Frontier Regions (SAFRON) with UNHCR.

**Government of Pakistan & UNOCHA (2017):** Impact Assessment of FDMA's Cash Assistance on IDPs and Returnees in the FATA. Peshawar.

**GPti (2016):** German Pakistan Trade and Investment, German Review. *Pakistan Textile Journal*, Mai 2016, S. 42.

**Haroon, Sana (2007):** Frontier of Faith. Islam in the Indo-Afghan Borderland. Hurst & Company, London.

**Hashmi, Duriya (2015):** Footprints: Finding Iqbal in Germany. *Dawn* 9. Nov. 2015.

**Hauptmann, Harald (2010):** The Construction of Hydropower Projects in the Upper Indus Valley of Northern Pakistan and their Threat to the Rock Art Galleries. In: Heritage at Risk, ICOMOS World Report 2008-2010 on Monuments and Sites in Danger. Hendrik Bäßler Verlag, Berlin, S. 134-137.

**Heidelberger Akademie der Wissenschaften (2006):** Rock Carvings and Inscriptions along the Karakorum Highway. Research Project.

**International Crisis Group (2006):** Pakistan's Tribal Areas: Appeasing the Militants. Asia Report Nr. 125.

**International Crisis Group (2010):** Reforming Pakistan's Civil Service. Asia Report Nr. 185.

**International Displacement Monitoring Centre (IDMC) (2021):** Displacement associated with Conflict and Violence & Displacement associated with Disasters, Figures Analysis 2020. Geneva, Switzerland.

**International Organization for Migration (IOM) (2019):** Pakistan: Migration Snapshot (Aug. 2019). IOM, Regional Office for Asia and the Pacific.

**Jamal, Umair (2018):** What the FATA Merger means for Pakistan. *southasianvoices.org*, 6. Juni 2018.

**Jones, Owen-Bennet & Shehryar Fazli (2019):** Taking Stock of the FATA-KP Merger. Prepared for the Conflict, Stability and Security Fund (CSSF). British High Commission, Islamabad.

**Kakar, Farman (2014):** The FCR and FATA's Quagmire. *Daily Times* 13. Aug. 2014.

**Kassim, Aliza (2014):** 450,000 displaced as Pakistan attacks Militants. *CNN*, 25. Juni 2014.

**Khan, A.M., C. Burns, G.Y. Mallick et al. (1956):** Parent-Teacher-Community Programme to meet the Objectives of Secondary Education. In: M.Y. Khan (Hrsg.): Objectives of Secondary Education in Pakistan, S. 76-93 (Konferenz in Peschawar, 20.-22. Dez. 1956).

**Khan, Aien (ca. 2014):** Assessment on Internally Displaced Persons (IDP) Status in Khyber Pakhtunkhwa and Federally Administered Tribal Areas (submitted to UNOCHA). Nutrition Cluster, Khyber Pakhtunkhwa.

**Khan, M. A. (2008a):** Livelihood Strategies and Employment Structure in Northwest Pakistan', Ph.D. Thesis, Georg August Universität Göttingen.

**Khan, Teepu Mahabat (2008b):** The Tribal Areas of Pakistan. A Contemporary Profile. Sange-e-Meel. Lahore.

**Levine, Simon, Zaki Ullah, Saeed Ullah Khan, Mushtaq Ahmad, Shazia Ghulam, Rahat Iqbal & Saeed Uddin (2019):** The Impact of Displacement on Gender Roles and Relations. The Case of IDPs from FATA, Pakistan. Humanitarian Policy Group (HRG Report).

**Mahmood, Talat (2014):** Assessment of German-Pakistani Relations in Trade, Investment and Strategic Cooperation. Discussion Paper P 2014-004, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

**Mahsud, Noor Hamid Khan, Mian Saeed Ahmad & Wasai (2021):** Frontier Crimes Regulation (FCR): From Introduction to Abolition. *Global Political Review*, VI/I, S. 109-120.

**Malik, Abdul & Syeda Farhana Sarfaraz (2011):** Origin and Development of Drug addiction in South Asia with special Reference to Pakistan. *Pakistan Journal of Commerce and Social Sciences*, Johar Education Society, Lahore, S. 155-165.

**Marten, Kimberly (2012):** Warlords: Strong-Arm Brokers in Weak States. Cornell University Press.

**Mazhar, Malik Abdullah (2018):** Changing Patterns of Migration from Pakistan to Germany, from fleeing Persecution to Seeking a better Life. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

**McNally, Lauren & Marvin G. Weinbaum (2016):** A Resilient al-Qaeda in Afghanistan and Pakistan. Middle East Institute, Policy Focus Series 2016/18.

**Mielke, Katja (2010):** Context Analysis. Jamrud and FR Peshawar, Federally Administered Tribal Areas. FATA Livelihood Project, FATA Development Programme, GIZ, Pakistan.

**Mielke, Katja & Conrad Schetter (2013):** Pakistan: Land der Extreme. C.H. Beck, München.

**Mohmand, Sher Mohammad Khan (2003):** FATA (Federally Administered Tribal Areas of Pakistan): A Socio-Cultural and Geo-Political History. Community Development.

**Motadel, David (2014):** Islam and Nazi Germany's War. Harvard University Press.

**National Democratic Institute (2014):** FATA Faces FATA Voices, Reports and Photographs from the Federally Administered Tribal Areas in Pakistan. Islamabad.

**National Institute of Population Studies (NIPS) & Inner City Fund (ICF) (2019):** Pakistan Demographic and Health Survey 2017-18. Islamabad & Rockville**.**

**Naveed, Sumbal (2018):** Why do Pakistan's Federally Administered Tribal Areas have such a high Gender Gap in Education? *brookings.edu*, 31. Juni 2018.

**Österreichisches Rotes Kreuz (2020):** Pakistan: Kurzübersicht über Vorfälle aus dem Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED), 2010/2015/2019 (erstellt 9. Juli 2020).

**Pike, John (2011):** Barelvi Islam. *globalsecurity.org*, abgerufen 20. Juni 2021.

**Qadir, Abdul & Kai Dittmann (2020):** Sechs Jahre APS+ in Pakistan: Fortschritte und Herausforderungen. Friedrich-Ebert-Stiftung. *eu2020-reader.bmas.de*, abgerufen 16. Nov. 2020.

**Rose, H. A. (1908):** North-West Frontier Province. Imperial Gazetteer of India. Provincial Series, Vol. 20. Superintendent of Govt. Printing, Calcutta (Reprint Lahore: Sang-e-Meel Publications, 2001).

**Saeed, Luqman, Mike Spagat & Ian Overton (2019):** Drone Strikes and Suicide Bombings in Pakistan examined. Action on Armed Violence.

**Salik, Muhammad Samrez (2021):** Soft Power in Pakistan: The Army devises a Community Development Campaign to alleviate violent Extremism in Pakistan's Northern Provinces. *Unipath Magazine*, 1. Juni 2011.

**Schetter, Conrad & Katja Mielke (2008):** Entwicklungszusammenarbeit mit Pakistan. Überlegungen auf Grundlage des Ankerland-Konzeptes. Discussion Paper 5/2008, Deutsches Institut f. Entwicklungspolitik (DIE), Bonn.

**Schlumberger, Oliver, Peer Gatter und Danae Panissié (2013):** Islamistische und jihadistische Akteure in den Partnerländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Programmbüro interkulturelle Beziehungen mit islamisch geprägten Ländern (GIZ) mit dem Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen. GIZ, Eschborn.

**Shah, Syed Bukhar (2011):** Extension of Political Parties Act to FATA. *The News*, 10. Aug. 2011.

**Shinwari, Naveed Ahmad (2010):** Understanding FATA: Attitudes towards Governance, Religion & Society in Pakistan's Federally Administered Tribal Areas. Community Appraisal & Motivation Programme (CAMP), Vol. IV, Islamabad.

**Siddique, Abubakar (2020):** Pakistan's Tribal Areas caught in Limbo waiting Integration, *Gandhara* 16. Jan. 2020.

**Sökefeld, Martin (2014):** Anthropology of Gilgit-Baltistan, Northern Pakistan. *EthnoScripts - Zeitschrift f. aktuelle ethnol. Studien*, Jg. 16/1, Univ. Hamburg.

**Steimann B. (2005):** Livelihood Strategies in North-West Pakistan. Results from the Sustainable Livelihoods Survey 2004, North-West Frontier Province. NCCR IP6 Working Paper No. 5, Department of Geography, University of Zurich.

**Sultan-i-Rome (2022):** The North-West Frontier (Khyber Pakhtunkhwa). Essay on History. Second revised Edition. Oxford University Press.

**The News (2021):** Grenade thrown at N Waziristan Girls' School during Class 12 Examination. *thenews.com.pk*, 12. Juli 2021.

**UNDP (2018):** Promoting Stability and Resilience in Pakistan's Federally Administered Tribal Areas. Quarterly Progress Report. 1. Juli - 20. Sept. 2018.

**UNDP (2019a):** Supporting the Financial Integration of the Merged Areas with Khyber Pakhtunkhwa Province.

**UNDP (2019b):** Democratic Governance - Project Brief. FATA Governance Project, Islamabad.

**UNDP (2019c):** Community Resilience and Recovery Support to FATA's Returning Internally Displaced Persons. Funded by DFID, Project Closure Report (Nov. 2015 - Feb. 2019).

**UNDP (2020):** Pakistan National Human Development Report, Islamabad.

**UNHCR (2006):** The Global Report 2005. S. 304-308.

**UNHCR (2019):** Refugee Education Strategy-Pakistan, 2020-22.

**UNHCR (2021):** Pakistan: Overview of Afghan Refugee Population (Stand 30. April 2021, erstellt 1. Dez. 2020).

**University of Peshawar (2018):** Reforms as a Mean of Stability in FATA: Identifying Challenges and the Way Forward. Department of International Relations.

**USAID & UNDP (2021):** Developmental Priorities for the Merged Districts: Community Level Insights. Findings from the Village/Neighbourhood Councils (VC/NCs) Study. Merged Areas Governance Project.

**Wagner, Christian & Katja Mielke (2014):** Pakistan: Politökonomische Kurzanalyse (PÖK). Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien (GIGA) (April 2014).

**Wikipedia (o. D.):** Diverse Artikel zur Geschichte, Kultur und Politik Pakistans und Südasiens (z.B. zu Dynastien, Landesgeschichte, Klima, Ethnien, Stämmen, Parteien, Politikern, Verwaltung, Militärgeschichte, Kriegen und Feldzügen, Terrorismus, Kolonialzeit, Geografie, Bergwelt, Religion, Dichtung, Iqbal, Recht, Handelsbeziehungen, internationale Beziehungen, Architektur, Numismatik, Philatelie, Biografien) sowie Erster und Zweiter Weltkrieg, ost- und westdeutsche Außenpolitik, EU-Handelsbeziehungen).

**Wilke, Boris (2020):** Pakistan: Politökonomische Kurzanalyse (PÖK). Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien (GIGA) (Jan. 2020).

**World Bank Group (1954):** Indus Basin Irrigation Water Problem - Indus Basin Dispute. Correspondence 01. Folder ID: 1787772.

**World Bank Group & UNHCR (2019):** Living Conditions and Settlement Decisions of Recent Afghan Returnees. Findings from a 2018 Phone Survey of Afghan Returnees and UNHCR Data.

**World Food Programme, Food and Agricultural Organization, International Rescue Organization & Food Security Cluster (2015):** Returning Home. Livelihoods and Food Security of FATA Returnees. Coordinated by FATA Secretariat, Aug. 2015.

**World Food Programme & Government of Khyber Pakhtunkhwa (2020):** Comprehensive Food Security & Livelihood Assessment (CFSLA). Merged Districts and Tribal Sub-Divisions, Khyber Pakhtunkhwa.

**Yamin, Saira & Salma Malik (2014):** Mapping Conflict Trends in Pakistan. United States Institute of Peace.

**Yousafzai, Danish (2016):** Security: Tour de Mohmand Bicycle Race promotes Peace in FATA. Healthy Activities prevent Youth from falling into the Hands of Militants. *central.asia-news.com*, 15. Juni 2016.

**Yousafzai, Wisal (2020):** Merged Districts gear up for Local Bodies Elections. *The Express Tribune*, 2. Feb. 2020.

**Yu, Winston, Yi-Chen Yang, Andre Savitsky, Donald Alford, Casey Brown, James Wescoat, Dario Debowicz & Sherman Robinson (2013):** The Indus Basin of Pakistan. The Impacts of Climate Risks on Water and Agriculture. Report Nr. 77022, The World Bank, Washington DC.

**Zubair, Muhammad (2017):** Mainstream Pakistan's Federally Administered Tribal Areas: Constitutional and Legal Reforms. *constitutionnet.org*, 14. Juni 2017.

Rechts: Mit der Rückkehr des Friedens hat auch der Anbau und Handel mit Kaki-Früchten im Dorf Sroo Kali einen Aufschwung erfahren (Ekka Ghund Tehsil im Mohmand Distrikt).





# Dank

Dieses Buch ist die Summe unzähliger Begegnungen und Gespräche mit Menschen, die mir von Ihrem Leben und Schaffen in den Stammesgebieten erzählt haben. Ebenso ist es ein Produkt des täglichen Austausches mit vielen Kolleginnen und Kollegen in der Entwicklungszusammenarbeit, in Pakistan wie auch in Deutschland, welche ihren reichen Erfahrungsschatz und ihr Wissen mit mir teilten.

Für die langjährige und vertrauensvolle Zusammenarbeit möchte ich mich ganz herzlich bei unseren Partnerinnen und Partnern in der Provinzregierung von Khyber Pakhtunkhwa bedanken – ganz besonders bei Additional Chief Secretary Shahab Ali Shah, bei Chief Economist Mohammad Ali Asghar und bei Sarah Rehman, Leiterin der International Development Section. Im Bereich Bildung möchte ich die gute Zusammenarbeit mit Minister Shahram Khan Tarakai, zuständig für Grund- und Sekundärbildung, wie auch mit Arshad Khan, Yahya Akhunzada, Ikhlaq Ahmed, Faird Khattak, Hashmat Ali, Noor Alam Wazir und Imran Kazim hervorheben. Im Sektor Gesundheit danke ich Dr. Niaz Muhammad, Generaldirektor für Gesundheit sowie Dr. Ikramullah Khan, Dr. Ata Ullah und Muhammad Niaz für die fruchtbare Kooperation. Für die enge Zusammenarbeit im Themenfeld Governance und Dialog gilt mein Dank Muhammad Bakhtiar Khan, Generaldirektor für Monitoring und Evaluierung, Sohail Khan, Generaldirektor für Planung und Entwicklung, Shakeel Ahmad Mian, Sekretär für Lokale Regierungsführung und Wahlen, Barkat Ullah Khan Durrani, Direktor der Local Governance School sowie Arif Baloch, Saleem Khan, Nasheeta Maryam Mohsin, Zulfiqar Ali Shah, Sajid Khan Jadoon, Riffat Sardar, Said Rehman, Riaz Khan Daudzai, Muhammad Saleem Khan, Nasrullah Khattak und Attaullah Khan.

Für die langjährige Förderung und enge Zusammenarbeit möchte ich der Europäischen Union danken – speziell unseren Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern in der Delegation der Europäischen Union in Islamabad, allen voran Ovidiu Mic, Head of Cooperation, Stephen Langrell, Sven Reusch, Sohail Azam und Arshad Rashid. Sehr verbunden bin ich unserem Auftraggeber, dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung mit Sophie Kraume, stellvertretender Leiterin der Referats Zentralasien, Afghanistan, Pakistan, Florian Karner und Antonia Peters, die unser Programm seit vielen Jahren eng begleiten. Danken möchte ich ebenso der Deutschen Botschaft in Islamabad mit Botschafter Alfred Grannas und seinem Vorgänger Bernhard Schlagheck wie auch Helene Paust und Dr. Sebastian Paust, Referenten für wirtschaftliche Zusammenarbeit.

Auch unsere Implementierungspartner möchte ich hier erwähnen. Mit ihrer tatkräftigen Unterstützung konnten wir unsere Entwicklungsmaßnahmen in den Stammesgebieten effizient umsetzen und die erhofften Wirkungen erzielen. Zu diesen Partnern gehört etwa das Institute of Management Sciences in Peschawar mit Direktor Dr. Muhammad Mohsin Khan, Muhammad Azam Farooq und Jamshaid Ali Khan. Genauso zählt dazu die Khyber Medical University mit Vizekanzler Prof. Dr. Muhammad Zia ul-Haq und Dr. Naveed Sadiq. Mit ihnen haben wir – der Pandemie trotzend – erfolgreich Weiterbildungsmaßnahmen im Bereich Gesundheit umgesetzt. Zu nennen ist auch die Universität von Peschawar mit Prof. Dr. Altaf Ullah Khan, Prof. Dr. Sayed Shahjahan Shah und Prof. Dr. Faizullah Jan vom Fachbereich Journalismus und Massenkommunikation, wie auch Vizekanzler Dr. Muhammad Rasul Jan. Ihnen bin ich für die langjährige Zusammenarbeit in der Journalistenausbildung verbunden, für die Förderung der unabhängigen und kritischen Berichterstattung und für unsere gemeinsame Initiative „*Grand Jirga*" sowie für das so erfolgreiche „*Livelihood Project*" in den Stammesgebieten. Sie haben uns auch das gemeinschaftlich geschaffene Bildarchiv an der Universität Peschawar für diese Publikation zugänglich gemacht. Auch die gute und enge Zusammenarbeit mit UNDP im Bereich Dialog und Frauenförderung gilt es hervorzuheben, speziell mit Dieter Wolkewitz, Zulfiqar Ahmad, Yann Cres, Ejaz Mustafa, Fahad Riaz, Dr. Simbal Khan, Masroor Ahmad und Uzma Halimi.

**Links: In den Palästen und Empfangshallen der Zitadelle von Lahore finden sich aufwändige Einlegearbeiten mit Lapislazuli und Karneol.**

Für ihr unermüdliches Engagement um die Entwicklung der Stammesgebiete möchte ich unseren vielen Partnern in den Stammesräten, in gemeindebasierten Organisationen, in Kliniken und Schulen der Merged Areas danken. Hervorzuheben sind hier – stellvertretend für unzählige Kooperations- und Diskussionspartner – Dr. Tariq Khan (Region Janakor), Jamila Azam (Bajaur), Mehraban Shah (Hassan Khel), Seema Shujah (Nordwasiristan), Naseem Khan (Bora Jawaki), Asmat Khan (Khyber), Malik Mir Aslam (Jamrud), Nasri Khan (Mula Gori), Gulab Rehman (Uthman Khel) und Noor Rehman (Prang Ghar).

Für Bild- und Kartenmaterial möchte ich mich bedanken bei Adele Sellhorn vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung/Bundesbildstelle, bei Boris Panhölzl vom Österreichischen Roten Kreuz sowie bei der Vermessungsbehörde im pakistanischen Verteidigungsministerium mit Direktor Shah Muhammad und Vizedirektor Muhammad Qasim.

Für viele interessante Gespräche über die Stammesgebiete, welche mein Verständnis für die Region, ihre Geschichte und die Genese der Verwaltungsstrukturen erweitert und bereichert haben, wie auch für ihre engagierte Unterstützung bei der tagtäglichen Umsetzung unserer Projektarbeit, bin ich besonders meinen Kolleginnen und Kollegen im FATA-Entwicklungsprogramm zu großem Dank verpflichtet. Dies ist zum einen Asim Shafi, Leiter des Teams Monitoring, Evaluierung und Kommunikation, mit Palwasha Kakakhel, Riaz Karim Khan, Maria Mazhar Qureshi, Zil-e-Huma und Rahim Saranjam Khan. Zum anderen ist dies Fayyaz Ali Khan, Leiter des Teams Gesundheit und Bildung, mit Dr. Hassan Mehmood Khan, Asadullah Khan, Malik Tahir Saeed, Muhammad Ijaz Khalil und Imran Malik. Und – last but not least – Shakeel Imtiaz, Leiter des Teams Governance und Dialog, mit Mehvish Rashid, Muddassar Alam, Muhammad Naeem, Ayesha Sadaf, Mercy Nwosu Baidoo, Naseer Hyder Yahya, Zine Homburger, Muhammad Ilyas und Ghazala Kiramat. Ohne die tatkräftige Unterstützung meiner Kolleginnen und Kollegen des Teams Verwaltung und Finanzen wäre weder unsere tägliche Projektarbeit möglich, noch diese Dokumentation je entstanden. Besonders möchte ich mich daher bei unserem Verwaltungs- und Finanzleiter Zubair Kamal, unserer Finanzmanagerin Birgit Krammer und dem Verwaltungs- und IT-Fachmann Aamir Shahzad bedanken. Zu ihrem Team zählen in Peschawar Sameen Khan, Shahzad Malik, Anum Shakeel, Rooh-ul-Amin, Muhammad Rafiq, Shams-ur-Rehman, Asif Saddique, Asad Gul, Niaz Mohammad, Shehzad Asad, Karrar Haidar, Rabia Arshad und Muhammad Hanif sowie in Islamabad Faisal Ali, Sohail Sylvester, Emanual Masih, Fazal Ghani und Zahid Ejaz.

Mit Rat, Tat und Datenmaterial standen mir zahlreiche Kolleginnen und Kollegen in Eschborn, Bonn und Brüssel bei, so Julius Spatz, Abteilungsleiter für Afghanistan und Pakistan, wie auch sein Vorgänger Dr. Uwe Kievelitz, die Ländermanagerinnen und -manager für Pakistan Inge Pohl, Julia Thutewohl und André Thiele, ebenso wie Yvonne Fricke, Julia Presmann, Dennis Grafe, Stefanie Krauss, Mark Gombert, Annira Busch, Marcus Rohn, Bojana Ilievska, Leonie Kunkel, Katharina Laible, Sigrid Nees, Wiebke Seeleib, Daniela Ender, Björn Richter, Alice Claridge, Christian Müller und vom EU-Verbindungsbüro der GIZ Carina Schulz und Iris Müller.



**Mit vielen Füßen gemeinsam ans Ziel - Jugendliche im Distrikt Mohmand.**

Auch ohne die Unterstützung, die vielen Anregungen und den fachlichen Austausch mit Kolleginnen und Kollegen der GIZ in Pakistan wäre eine Publikation in dieser Form nicht möglich gewesen. Nennen möchte ich hier Landesdirektor Tobias Becker und Governance-Cluster-Koordinator Ulrich Hueser, Aziz Ahmad Sarhadi, Leiter von Finanzen und Administration, Tobias Ritter, Judit Demjen, Raghib Hussain, Nora Valenzuela Llorente, Oliver Ehrsam, Neomi & Olaf Handloegten, Sami Ullah, Hashim Khan, Iris Rotzoll, Rabab Hadi, Shehza Ali Khan, Nouman Tariq, Adnan Rahim, Javeria Waseem Ahmed, Stoyanka Stich, Heidi Herrmann, Sanjeev Pokharel, Filiberto Gabresi, Muhammad Qaiser Waseem, Shahid Waheed, Muhadisa Abbas, Herman van Tonder, Tahir Raza Rizvi, Sajjad Ahmed Khan, Laura Sterner, Dr. Franz von Rönne, Sarwat Sughra, Romina Kochius, Abid Munir, Zahid Zaman, Khadija Mehtab, Rozina Riaz, Mohammad Irshad Khan, Nadia Mirzaman, Nazia Kanwal, Rainer Rohdewohld, Wolfgang Hesse und Gregor Stocker. Wichtig war der Erfahrungsaustausch mit meinen Vorgängern und meiner Vorgängerin in der Leitung des FATA-Entwicklungsprogramms, so mit Stefan Schmid (2009-2013), Rainer Glassner (2013-2015), Ralf Kaltofen (2015-2016) und Constance Heinig-Augustini (2016-2019).

Hervorzuheben ist auch die Mitarbeit von Dr. Katja Mielke, Forscherin am Bonn International Centre for Conflict Studies (BICC), die das Kapitel „Reise in die ehemaligen Stammesgebiete unter Bundesverwaltung“ und die Zeitleiste zu den Stammesgebieten wissenschaftlich begleitet und fortgeschrieben hat. Katja Mielke ist eine ausgesprochene Kennerin der Region, die das FATA-Entwicklungsprogramm schon seit 2009 durch Feldstudien etwa in Jamrud, Mula Gori und der Frontier Region Peshawar unterstützt. Ebenfalls bedanken möchte ich mich bei Joscha Oelgemöller (GIZ-Irak) und Prof. Dr. Conrad Schetter, Direktor des Bonn International Centre for Conflict Studies, die das Kapitel „Pakistan – ein Land mit vielen Facetten“ kritisch begleitet und viele wichtige Hinweise gegeben haben. Zine Homburger hat einige Interviews mit Kolleginnen und Kollegen im FATA-Entwicklungsprogramm durchgeführt und bei der Überarbeitung des Kapitels „Die deutsch-pakistanische Entwicklungszusammenarbeit" unterstützt. Interviews mit Partnern unseres Programms trug der in Peschawar tätige Journalist Mohammad Aurangzeb Khan zu dieser Publikation bei.

Dem Fotografen Stéphane Herbert danke ich für das fachkundige und unermüdliche Sekundieren bei der Bildauswahl und beim Layout sowie für seine Unterstützung bei unserer Ausstellung im Peschawar Museum. Auch die von ihm durchgeführten Schulungen lokaler Fotografen waren sehr wertvoll.

Riaz Karim Khan, Rahim Saranjam Khan, Fayyaz Ali Khan, Shakeel Imtiaz, Asim Shafi, Dr. Hassan Mehmood Khan, Muhammad Ijaz Khalil, Luisa Desch und Svenja Rogg unterstützten mich bei der Wirkungsdokumentation und Shakeel Imtiaz, Asim Shafi, Bilal Mohammad Majeed und Wasim Abbas haben mir beim Erstellen der Schaubilder zur Verwaltungsstruktur in den Stammesgebieten wertvolle Dienste erwiesen und haben es vermocht, die äußerst komplexen Zusammenhänge allgemeinverständlich darzustellen. Volker Mantel hat diese Schaubilder professionell und mit viel Geduld umgesetzt und mich auch bei der Erstellung des Kartenmaterials tatkräftig unterstützt und beraten. Palwasha Kakakhel, Riaz Karim Khan, Muhammad Atif, Filiberto Gabresi, Mehvish Rashid, Muhammad Naeem, Maria Qureshi, Aamir Shahzad, Ayesha Sadaf und Muddassar Alam haben mich bei der Bildbeschaffung unterstützt. Grischka Schmitz-Ohl stand mir mit sachkundigen Analysen zu Beauftragungen der GIZ und zum Auftragsbestand bei.

Für die kritische Durchsicht des Manuskripts, für vielerlei Ideen, Ergänzungen und Anregungen möchte ich mich herzlich bei meinen Eltern Dorothea Gatter und Dr. Wulf Gatter, meiner Ehefrau Dr. Nathalie Duong Sung, Birgit Krammer, Zine Homburger, Joscha Oelgemöller, Svenja Rogg und bei Luisa Desch bedanken. Mein ganz besonderer Dank gilt meiner Co-Autorin Gabriele Rzepka, die gemeinsam mit mir tief in die vieljährige Programmgeschichte eingetaucht ist und mit mir das immense Material aus fast anderthalb Jahrzehnten Entwicklungszusammenarbeit in den Stammesgebieten durchforstet und aufbereitet hat.

Peer Gatter
Peschawar im November 2022


HASSAN

## Abbildungsnachweis

**Abdul Majeed Goraya:** Titelseite & S. 10/11, 14, 15, 17, 21, 62, 63, 84, 85, 89, 91, 92, 106 (über AFP), 107, 108, 111, 117 (AFP), 119, 147, 149, 162 (AFP), 167 (AFP), 179, 195, 197, 208/209, 211, 215, 216, 220, 221, 228, 232, 234, 264, 285, 300, 301, 307, 343, 363 (Mitte).

**Peer Gatter:** S. 4, 6, 18, 31, 42, 93, 94, 102/103, 105, 115, 139, 157, 161, 165, 223 (unten), 226 (unten), 227, 229, 239 (beide), 251 (oben), 255 (beide), 267 (oben), 274, 277 (beide), 296 (unten), 321 (beide), 327, 334 (beide), 344, 352, 353 (Mitte), 356 (unten), 361 (oben), 367, 368, 372, 378, 382, 384 & Rückumschlag.

**Government of Khyber Pakhtunkhwa:** S. 8.

**GIZ/Photothek:** S. 9.

**Thomas Sprinkart:** S. 12.

**Image Landsat/Copernicus, 2021 Google:** S. 13, 83.

**Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (BPA):** S. 22/23 (BPA/Rolf Unterberg), 32 (BPA/Christian Stutterheim), 34 & 35 (BPA/Egon Steiner), 36 (BPA/Gerhard Heisler), 38 unten (BPA/Engelbert Reineke), 40 (BPA/Simon Müller (1), BPA/Egon Steiner (2), BPA/Gerhard Heisler (3), BPA/Ulrich Wienke (4), BPA/Ludwig Wegmann (5), BPA/Arne Schambeck (6), 41 (BPA/Julia Fassbender (7&8), BPA/Andrea Bienert (9), BPA/Bernd Kühler (10), BPA/Guido Bergmann (11), BPA/Jesco Denzel (12), 49 (BPA/Joachim Barfknecht), 59 (BPA/Engelbert Reineke).

**Archiv des Deutschen Alpenvereins München:** S. 25 (DAV Kunst/Sachgut 828.0).

**Sammlung Peer Gatter:** S. 24, 27 (rechts), 29, 38 (oben), 58, 124 (J.W. Lowry/Chapman & Hall, London 1848), 130, 131, 134 (links: Edward Stanford, London 1904 & rechts: Vivien de Saint-Martin & Schrader, Paris 1936), 135, 136, 138, 256, 266, 272, 276, 288, 289, 326, 330, 353 (oben), 355 (oben & Mitte), 356 (2. v. oben), 357 (alle), 358 (beide), 359 (beide), 360 (alle), 361 (Mitte), 362 (oben), 363 (unten), 364 (unten).

**Scherl/Süddeutsche Zeitung:** S. 27 (links) (REF88841).

**Sohail Shahzad/EPA-EFE/Shutterstock:** S. 28.

**Heidelberger Akademie der Wissenschaften, Felsbildarchiv:** S. 30.

**Günter Beck:** S. 32, 56, 57.

**GIZ Pakistan:** S. 37, 74.

**Thomas Trutschel/Photothek via Getty Images:** S. 42.

**Bundesarchiv:** S. 44 (Bild 210-0344/Burkhard Maus & Philipp J. Bösel), 53 (Bestand Film F 002697), 77 (B 145 Bild-F081287-0026/Arne Schambeck).

**Kurt Wagner:** S. 46/47.

**Wikimedia Commons:** S. 50, 51 (links & rechts), 125 (Marie-Lan Nguyen), 353 (unten), 354 (alle), 355 (unten), 356 (oben).

**Kreditanstalt für Wiederaufbau:** S. 52 (KfW Historisches Konzernarchiv, Foto116_7/Aust), 65 (KfW Development Bank), 72, 73 (KfW-Bildarchiv/photothek.net).

**Shabbir Hussain Imam:** S. 54, 60, 61, 68, 69, 98.

**Florian Kopp/GIZ:** S. 55.

**Gerhard Payr:** S. 64.

**Wolfgang Ullrich:** S. 66, 67.

**Mika/ Welthungerhilfe:** S. 70.

**Malteser International:** S. 71.

**German Pakistan Trade and Investment (GPti):** S. 75.

**Rizwan Haider Naqvi/Xdynamix:** S. 86, 87, 88, 90, 96, 98, 296 (oben), 302 (unten), 314 (unten).

**Fayaz Aziz/Reuters:** S. 101, 222.

**Alamgir Khan:** S. 109, 114, 116, 120/121, 140, 141, 143, 144, 145, 150, 151, 154, 159, 166, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 178, 186, 189, 190, 191, 192, 193, 196, 198, 199, 200, 201, 203, 206, 207, 212, 248, 259, 263, 293, 294, 298, 304, 305, 309, 313, 324, 329, 333, 340/341, 361 (unten), 362 (unten), 363 (oben), 364 (oben), 365 (oben), 366 (beide), 371, 377, 380.

**Nathalie Duong Sung:** S. 110.

**Riaz Anjum:** S. 113.

**Google 2020/US Dept. of State, Geographer Image Landsat/Copernicus:** S. 123.

**Library of Congress, Washington, D.C.:** S. 126 (2013646213), 129 (2006636637).

**William Saunders (1916-1969):** S. 128 (mit freundlicher Erlaubnis von John Saunders).

**Picture Alliance/Associated Press/Max Desfor:** S. 137.

**Riaz Muhammad:** S. 148.

**Gil Muhsin:** S. 152.

**IPR Archive/University of Peshawar & FATA Development Programme:** S. 153, 176, 177, 225, 230, 233, 242, 243, 244, 286, 292, 299, 310, 319, 325 (Adnan), 350/351, 365 (unten).

**Malik Haider:** S. 155.

**Stéphane Herbert:** S. 160, 163.

**Trevor James:** S. 169.

**Javed Khan:** S. 218, 252.

**Munawar Khan:** 219.

**Waleed Abbas:** S. 223 (oben), 231 (beide), 251 (unten), 267 (unten), 290 (beide), 302 (oben), 314 (oben), 316 (beide).

**Altaf Ullah Khan:** S. 226 (oben).

**Local Government, Elections & Rural Development Department:** S. 247.

**Shahbaz Butt:** S. 258.

**Rahat Shinwari:** S. 261, 283.

**Nasim Khan:** S. 269, 273.

**Jamaima Afridi:** S. 270.

**Wali Ullah Wazir:** S. 275.

**Abdullah Qadeer:** S. 278, 279, 280.

**Jawad Riaz:** S. 282.

**Elementary and Secondary Education Department:** S. 306.

**Danish Babar:** S. 312, 338.

**Social Welfare Department, KP:** S. 337.

**Xotic Media Production:** S. 339.

**National Army Museum, United Kingdom:** S. 356 (3. v. oben).

Links: Mit Blech und einer Holzverzierung beschlagene Türe in der Zitadelle von Lahore.
Nächste Seite: 70 Rupien Gedenkmünze zum 70. Jahrestag der deutsch-pakistanischen Beziehungen (1951-2021).


ISLAMIC REPUBLIC OF PAKISTAN
RS 70
2021
70th ANNIVERSARY OF PAKISTAN-GERMANY DIPLOMATIC RELATIONS
1951-2021

